

Universidad Católica de Santa María
Escuela de Postgrado
Maestría en Derecho Constitucional



**Crterios jurisdiccionales que aplica el Jurado Nacional de
Elecciones al resolver expedientes de vacancia de autoridades
municipales.Caso: Vacancia Alcalde Provincial de Arequipa
periodo 2023 - 2025**

Tesis presentada por la Bachiller:

Cervantes Mansilla, Claudia Tatiana

ORCID: 0009-0002-4829-2818

Para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho Constitucional

Asesor:

Mgter. Arce Paredes, José Augusto

ORCID: 0009-0002-1474-525X

Arequipa – Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 22 de Octubre del 2025

Dictamen: 015786-C-EPG-2025

Visto el borrador del expediente 015786, presentado por:

2004002212 - CERVANTES MANSILLA CLAUDIA TATIANA

Titulado:

**CRITERIOS JURISDICCIONALES QUE APLICA EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES AL
RESOLVER EXPEDIENTES DE VACANCIA DE AUTORIDADES MUNICIPALES. CASO: VACANCIA
ALCALDE PROVINCIAL DE AREQUIPA PERIODO 2023 - 2025**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29378061 - FERNANDEZ SALGUERO JAMES CARLOS
DICTAMINADOR**



**43288441 - GRUNDY LOPEZ RICARDO ENRIQUE
DICTAMINADOR**



**40961651 - TUPAYACHI SOTOMAYOR JHONNY HERNAN
DICTAMINADOR**



Criterios jurisdiccionales que aplica el Jurado Nacional de Elecciones al resolver expedientes de vacancia de autoridades municipales. Caso: Vacancia Alcalde Provincial de Arequipa periodo 2023 - 2025

INFORME DE ORIGINALIDAD

20%

INDICE DE SIMILITUD

21%

FUENTES DE INTERNET

10%

PUBLICACIONES

18%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	www.lapatria.pe Fuente de Internet	3%
2	idoc.pub Fuente de Internet	3%
3	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	2%
4	qdoc.tips Fuente de Internet	2%
5	busquedas.elperuano.pe Fuente de Internet	2%
6	leyes.congreso.gob.pe Fuente de Internet	2%
7	www.geocities.ws Fuente de Internet	2%
8	spij.minjus.gob.pe Fuente de Internet	1%
9	Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú Trabajo del estudiante	1%
10	Silva Bermúdez, Cinthya Jeniffer. "Técnicas de interpretación aplicadas en la incompatibilidad normativa, proveniente de	1%

DEDICATORIA

A mis padres Rafael y Flora que son ejemplo de tesón, honestidad, trabajo y amor incondicional.

A mis hijos Rodrigo y José Ignacio, quienes con su inmenso amor, me inspiran a luchar cada día.

A Rocío y Rafael, mis hermanos, quienes me acompañan y sostienen día a día con su amor protector, nunca faltaron, ni faltan en mi diario vivir.

A Manuel, Patricia, María Fernanda, María Alejandra y María Rafaela, por su apoyo y acompañamiento diario a mi familia.

AGRADECIMIENTOS

A Dios y al Divino Niño, por su bendición diaria.

Al Dr. Adolfo Erick Donayre Sarolli, quien me brindó su apoyo incondicional e impulsó para culminar esta importante etapa de capacitación para el desarrollo en mi vida profesional.

Al Dr. Augusto Arce Paredes, por su asesoría y disposición para el desarrollo de la presente investigación.

EPIGRAFE

Un día a la vez.

Anónimo



RESUMEN

La presente investigación tuvo como propósito analizar los criterios jurisdiccionales que aplica el Jurado Nacional de Elecciones en la resolución de expedientes de vacancia de autoridades municipales, en el caso del alcalde Provincial de Arequipa, periodo 2023-2025, la metodología que se aplicó fue cualitativa en la que se analizó, describió y comprendió los criterios jurídicos y jurisdiccionales que viene aplicando. En tal sentido, se ha interpretado la normativa, resoluciones y doctrina aplicada enmarcándose en el diseño no experimental y transversal alcanzando la explicación del fenómeno de estudio, así mismo, se realizó una interpretación jurídica que nos llevó a identificar los criterios materia de estudio a profundidad del expediente de vacancia del alcalde provincial de Arequipa y se contrastó con casos similares.

Las principales conclusiones a las que se arribaron fueron que el Jurado Nacional de Elecciones utiliza de forma coherente el criterio jurisdiccional sobre la evaluación de los elementos para la configuración de la causal establecida en el numeral 9 del artículo 22°, concordante con el artículo 63° de la Ley N° 27972; sin embargo, en el expediente analizado respecto de la vacancia del alcalde provincial de Arequipa, se tiene que hubieron omisiones de procedimiento que afectaron el derecho de defensa del alcalde provincial.

En tal sentido, se recomienda que el Jurado Nacional de Elecciones haga una interpretación restrictiva de la causal, haga una mejor motivación de las resoluciones emitidas y fortalezca los principios de proporcionalidad y razonabilidad en las decisiones que adopte.

Palabras Clave: Vacancia municipal, Derecho Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones.

ABSTRACT

The purpose of this research was to analyze the jurisdictional criteria applied by the National Jury of Elections in resolving vacancy proceedings for municipal authorities, specifically in the case of the Provincial Mayor of Arequipa during the 2023–2025 term. A qualitative methodology was used to analyze, describe, and understand the legal and jurisdictional criteria currently being applied. Accordingly, relevant laws, resolutions, and legal doctrine were interpreted within a non-experimental and cross-sectional research design, leading to an explanation of the phenomenon under study. A legal interpretation was conducted to identify the criteria examined in the vacancy case file of the Provincial Mayor of Arequipa, which was then compared to similar cases.

The main conclusions reached were that the National Jury of Elections consistently applies jurisdictional criteria when evaluating the elements that constitute the cause outlined in paragraph 9 of Article 22, in accordance with Article 63 of Law No. 27972. However, in the analyzed case regarding the vacancy of the Provincial Mayor of Arequipa, procedural omissions were identified that affected the mayor's right to a defense.

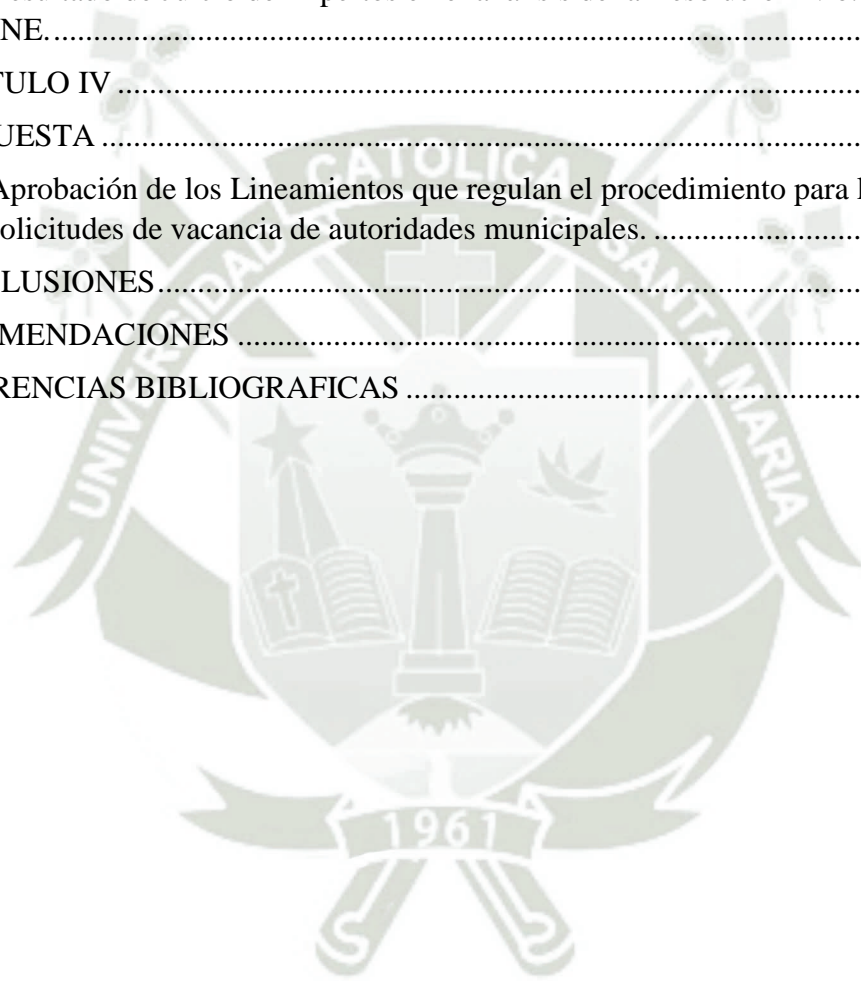
Therefore, it is recommended that the National Jury of Elections adopt a restrictive interpretation of the cause for vacancy, provide stronger justifications in its rulings, and reinforce the principles of proportionality and reasonableness in its decisions.

Keywords: Municipal vacancy, Constitutional Law, National Jury of Elections.

INDICE GENERAL

Dedicatoria	
Agradecimiento	
Epígrafe	
Resumen	
Abstract	
INTRODUCCION.....	1
HIPOTESIS	3
OBJETIVOS.....	3
CAPITULO I.....	4
MARCO TEORICO	4
1.1 Teoría Fundamentada sobre la vacancia de autoridades municipales en el Perú.....	4
1.2 Fundamento Normativo y Alcance de la vacancia.....	5
1.3 Principios Jurídicos aplicables en la vacancia de autoridades municipales.....	6
1.4 Jurisprudencia y Evolución Interpretativa	7
1.5 Vacancia de autoridades municipales	7
CAPITULO II.....	11
METODOLOGIA.....	11
2.1 El enfoque de investigación	11
2.2 El tipo de investigación.....	11
2.3 El método	11
2.4 Unidades de estudio	12
2.5 Análisis Documental	12
2.6 Análisis Jurisprudencial	13
2.7 Encuestas.....	13
2.8 Instrumentos.....	13
2.9 Confiabilidad.....	13
2.10 Validez.....	14
2.11 Resultados.....	14
RESULTADOS Y DISCUSION.....	15
3.1 Marco regulatorio a nivel normativo en procesos de vacancia	15
3.2 Marco regulatorio a nivel jurisprudencial en procesos de vacancia	20

3.3 Fundamentos Jurídicos y argumentos aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones en las resoluciones emitidas en el expediente de vacancia del alcalde provincial de Arequipa, periodo 2023 - 2025.....	23
3.4 Criterios Interpretativos y precedentes utilizados por el Jurado Nacional de Elecciones al momento de emitir pronunciamientos sobre vacancias municipales..	37
3.5 Coherencia y Consistencia de los criterios jurisdiccionales aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones en el caso de estudio y en relación con otros casos similares resueltos.	45
3.6 Resultado de Juicio de Expertos en el análisis de la Resolución Nro. 080-2025-JNE.....	48
CAPITULO IV	107
PROPUESTA	107
4.1 Aprobación de los Lineamientos que regulan el procedimiento para las solicitudes de vacancia de autoridades municipales.	107
CONCLUSIONES.....	111
RECOMENDACIONES	114
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	116



INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Operacionalización de Variables	12
Tabla 2 Matriz de Codificación Jurisprudencial.....	47



INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Secuencia del Procedimiento actual de vacancia –Ley N° 27972.....	102
Figura 2. Proceso de Trámite Jurisdiccional en el JNE.....	103
Figura 3. Propuesta de procedimiento.	109



INDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Ficha de Análisis Jurídico de Resoluciones del JNE.....	119
Anexo 2 Cuestionario para Opinión de Expertos	120
Anexo 3 Matriz de Codificación Temática Comparativa.....	121



INTRODUCCION

La vacancia de autoridades municipales en el Perú se ha convertido en una herramienta de control institucional que pretende salvaguardar los principios de legalidad, transparencia y gobernabilidad, este mecanismo está regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades y su aplicación viene suscitando debates respecto de los alcances, límites y criterios que adopta el ente jurisdiccional en la resolución de los expedientes jurisdiccionales que son elevados como última instancia en los casos de vacancia de autoridades municipales.

La investigación presenta un análisis hermenéutico sobre vacancia de autoridades municipales desde el derecho constitucional como el administrativo; así mismo, se ha realizado un análisis a detalle de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones respecto de la vacancia del alcalde provincial de Arequipa, las mismas que han sido contrastadas con resoluciones similares.

Se ha realizado entrevistas a expertos en materia constitucional y administrativa a efectos de conocer las opiniones respecto del tema de investigación y emitir una valoración sobre el contenido de las resoluciones emitidas, identificando los criterios jurisdiccionales aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones.

La investigación se ha estructurado de la siguiente manera:

Capítulo Primero. – Contiene el marco teórico donde se presenta la revisión, análisis de los fundamentos teóricos respecto del problema de estudio, indicando los antecedentes de investigación.

Capítulo Segundo. - Se desarrolla la metodología aplicada en la investigación señalando el enfoque, tipo, método; operacionalización de variables que permite identificar las variables, dimensiones e indicadores producto de la deducción lógica realizada desde los fundamentos

teóricos; se precisa también sobre la unidad de estudio, el uso de técnicas e instrumentos, confiabilidad y validez.

Capítulo Tercero. - Se presentan los resultados y discusión de estos.

Finalmente se presentan las conclusiones, recomendaciones, referencias bibliográficas y anexos.



HIPOTESIS

El Jurado Nacional de Elecciones aplica criterios jurisdiccionales interpretativos desde el marco normativo y precedentes administrativos, lo que permite resolver expedientes de vacancia de autoridades municipales con un grado de discrecionalidad y variabilidad según el contexto político y jurídico.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar los criterios jurisdiccionales que aplica el Jurado Nacional de Elecciones en la resolución de expedientes de vacancia de autoridades municipales. Caso Vacancia Alcalde Provincial de Arequipa, periodo 2023 – 2025.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar el marco regulatorio a nivel normativo y jurisprudencial respecto de los procesos de vacancia de autoridades municipales en el Perú.

Establecer los fundamentos jurídicos y argumentos aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones en las resoluciones emitidas en el expediente de vacancia del Alcalde Provincial de Arequipa, periodo 2023 - 2025.

Identificar los criterios interpretativos y precedentes utilizados por el Jurado Nacional de Elecciones al momento de emitir pronunciamientos sobre vacancias municipales.

Evaluar la coherencia y consistencia de los criterios jurisdiccionales aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones en el caso de estudio y en relación con otros casos similares resueltos.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

1.1 Teoría Fundamentada sobre la vacancia de autoridades municipales en el Perú

El desarrollo teórico y análisis lo abordamos a nivel epistemológico, considerando como fuentes el derecho administrativo y el derecho constitucional ya que nos enfocaremos en los principios de legitimidad, control institucional y gobernabilidad; es así, que la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades precisa las causales de vacancia basada en los conceptos positivistas sobre su aplicación y los criterios normativos; sin embargo, es posible darle una visión constructivista donde se dan las interpretaciones ya sean políticas o sociales y que podrían influir en la aplicación.

El Jurado Nacional de Elecciones emite decisiones respecto de la vacancia de autoridades municipales en este sentido pretendemos identificar patrones en esas decisiones por lo que una de las técnicas a utilizar y que se presentan más adelante en el desarrollo de la investigación está asociada a la teoría fundamentada como metodología usada frecuentemente por la investigación cualitativa. Friz, J. (2007) señala que la vacancia municipal ha sido utilizada como mecanismo de control político, así mismo, precisa que este mecanismo no necesariamente responde a criterios jurídicos aplicados de manera estricta, sino que ha sido tratada como una dinámica al interior de los gobiernos locales.

Una vista al control constitucional como teoría indica que la vacancia está orientada a generar garantías respecto de la transparencia y legalidad en la gestión pública; para lograr efectividad en las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones es importante que estos órganos sean independientes y no ser utilizados para debilitar a autoridades tal como lo precisa Chang, G. así mismo hace énfasis en la presencia importante para la comunidad que tienen los gobiernos locales y que estos mecanismos como la vacancia no deben ser

utilizados como revanchismo político. El caso materia de análisis en esta investigación se enmarca en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 y el inciso 9 del artículo 22 de la Ley precitada; consideramos que es una práctica usual que la utilizan de manera desmedida por algunos actores políticos a efectos de desestabilizar el gobierno municipal y por ende el bienestar de los ciudadanos.

La vacancia debemos analizarla también desde la conflictividad ya que es ocasionada por disputas políticas al interior de las municipalidades y que conllevan a proponer vacancias contra las autoridades como un modelo de resolver disputas, en tal sentido, debemos considerar que la vacancia debe ser analizada como procedimiento legal y como una lucha de poder dentro de la administración.

Es importante dar una mirada desde el aspecto de la gobernabilidad y se puede determinar que las vacancias conllevan a generar inestabilidad en la gestión municipal, truncan el desarrollo de los proyectos, por lo que el proceso de vacancia debe garantizar el debido proceso y evitar los abusos o el mal manejo de este derecho ciudadano que por intereses políticos se utiliza con este fin.

En tal sentido el procedimiento de vacancia debe ser evaluado y analizado constantemente a efectos de garantizar que cumpla su función y no se convierta en un mecanismo de manipulación política.

1.2 Fundamento Normativo y Alcance de la vacancia

El Perú cuenta con un marco normativo para la vacancia municipal y ésta se encuentra regulada en la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades, artículo 22, donde precisa las causales de vacancia para el cargo de alcalde o regidor; así mismo, el análisis del artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, determina las restricciones a las contrataciones municipales, pues precisamente la causal alegada o atribuida al alcalde provincial, es ésta,

por lo que el caso materia de investigación se constituye en determinar si esta causal de vacancia se demuestra respecto del conflicto de intereses.

Es importante establecer el alcance de la vacancia ya que se extiende a las garantías de transparencia y legalidad, estas garantías a las que hacemos mención contribuyen a garantizar que no exista abuso de poder y corrupción; si bien es cierto que la vacancia es un mecanismo de control político su correcta aplicación debe alertarnos para abrir debate sobre el tema e identificar los criterios utilizados al momento de resolverse por parte del Jurado Nacional de Elecciones. Roca, C. (2023) señala que los procesos de vacancia contemplan dos etapas a) administrativa, donde se aplica la Ley 27972 Orgánica de Municipalidades y supletoriamente la Ley 27444 Procedimiento Administrativo General; y, b) jurisdiccional, donde se aplica la Ley 26486 Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones y supletoriamente el Código Procesal Civil.

1.3 Principios Jurídicos aplicables en la vacancia de autoridades municipales

Analizaremos los tres principales principios que permitan garantizar la legalidad, transparencia, debido proceso, gobernabilidad, razonabilidad. Respecto del principio de legalidad señala que la actuación en la administración pública se basa en normas jurídicas por lo que la aplicación de la normatividad para el caso de estudio debe estar definida de forma clara a efectos de no generar arbitrariedad Chang (2024); sobre el debido proceso, se tiene que es un derecho fundamental y que sirve de protección a los funcionarios respecto de decisiones arbitrarias, por lo que se debe seguir un procedimiento que garantice la defensa y la posibilidad de recurrir las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones ante instancia jurisdiccional, Roca (2023); cuando abordamos el principio de transparencia basado en Zas (2007) indica que no se debe hacer un uso indebido de la vacancia, ya que este proceso debe ser público y las decisiones sean fundamentadas; respecto de la gobernabilidad pretende la estabilidad de la institución y equilibrio con la comunidad, por lo que la figura de la vacancia

de aplicarse cuando realmente existan causales que sean legítimas y que estén afectando la gestión, Valencia (2009); la razonabilidad como principio implica que la sanción sea la adecuada y justa respecto de la falta cometida, Roca (2023) ha identificado decisiones del Jurado Nacional de Elecciones con interpretación flexible evitando de esta manera la desproporción en la decisión que adoptan.

1.4 Jurisprudencia y Evolución Interpretativa

Los pronunciamientos del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal Constitucional han ido evolucionando lo que ha conllevado a definir alcances y garantizar el debido proceso respecto de las decisiones adoptadas sobre vacancias; en esta evolución podemos identificar algunos criterios y principios utilizados como son el de proporcionalidad, restricciones a las contrataciones y los requisitos que deben cumplirse para señalar que es una causal de vacancia; así mismo, los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto de las vacancias municipales sobre demandas de amparo han evaluado la legalidad de la vacancia precisando el derecho a la defensa y la respectiva motivación que deben tener las resoluciones y de esta forma evitar arbitrariedades en las interpretaciones. Es común encontrar la causal de restricciones de contratación y conflicto de intereses en los procesos de vacancia, y que además es el caso de análisis de la presente investigación, también se ha podido observar que este mecanismo es utilizado como control político y se va generando debates sobre la aplicación de este. En este sentido, precisamos que la evolución ha permitido garantizar los principios fundamentales, así como, debatir el uso con fines políticos.

1.5 Vacancia de autoridades municipales

Gómez – Cruzado (2021) sostiene que la vacancia es un mecanismo que permite sancionar conductas que le son incompatibles al cargo que ejerce la autoridad, así como preservar la legitimidad para el caso de estudio del gobierno local frente a situaciones de

inhabilidad ya sea legal o ética; en este contexto guarda estrecha relación con lo dispuesto en la ley orgánica de municipalidades respecto de la figura jurídica sobre la vacancia y que está orientada al cese anticipado del cargo de la autoridad por las cuales establecidas en la Ley 27972; además de señalar que es un instrumento de control político y administrativo. Cabe precisar que el Tribunal Constitucional ya realizó precisiones respecto de la vacancia señalando que la utilización de este mecanismo no debe ser usado de forma arbitraria ya que conlleva a la afectación de los derechos fundamentales como son al cargo y a la participación política.

Valverde Sotomayor (2022) respecto de las causales de vacancia tipificadas en la ley Orgánica de Municipalidades, y que en la presente investigación es materia de análisis, se encuentra relacionada a decir de los ciudadanos que presentan la vacancia “restricciones para contratar con el Estado” debe interpretarse bajo ciertos principios como es el de tipicidad, quiere decir que este debe ser de forma estricta y literal a efectos de no incurrir en arbitrariedades en su aplicación y proteger la estabilidad de la institución.

Respecto a esta causal, el Jurado Nacional de Elecciones en diversas resoluciones emitidas sobre vacancia de autoridades que, la causal alegada sobre “restricción a la contratación” ha establecido que un conflicto de intereses requiere la aplicación de una evaluación tripartita y secuencial de los siguientes aspectos:

- Si existe un contrato, en el sentido amplio del término, con excepción del contrato de trabajo de la propia autoridad edil, cuyo objeto sea un bien o servicio municipal, formalizado conforme a ley de la materia.
- Si se acredita la intervención, en calidad de adquirente o transferente, del alcalde o regidor como persona natural, por interpósita persona o de un tercero (persona natural o jurídica) con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio (si la autoridad forma parte de la persona jurídica que contrata con la municipalidad en

calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo) o un interés directo (si se advierte una razón objetiva por la que pueda considerarse que el alcalde o regidor tendría algún interés personal con relación a un tercero, por ejemplo, si ha contratado con sus padres, con su acreedor o deudor, etc..

- Si de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en su calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular.

Mendoza Ríos (2023) ha precisado respecto de la jurisprudencia vinculante generada por el Jurado Nacional de Elecciones y sus criterios interpretativos donde los más resaltantes son: a) principio de razonabilidad a efectos de evitar sanciones desproporcionadas; b) debido procedimiento administrativo; que está orientado a garantizar el derecho de defensa; y, proporcionalidad y protección del mandato popular, donde debe ponderarse el equilibrio respecto del control y el respeto al voto del ciudadano.

Alvarado Espinoza (2020) ha advertido sobre el uso político de las solicitudes de vacancia los cuales se dan en contextos donde se fragmenta el concejo municipal o se presentan conflictos en el interior del mismo, es por ello, que entre los años 2018 y 2020 el incremento de vacancias solicitadas acrecentó con el propósito de ejercer presión dentro del concejo municipal y esto se da entre los grupos opositores, estas acciones han conllevado a pedir que se realicen reformas en los procedimientos de vacancia donde se presenten requisitos probatorios mayores y salvaguardas procesales.

Quiroz Chávez (2021) precisa que los mecanismos de remoción arbitraria deben ser evitados, para lo cual debe generarse compatibilidad con los principios de democracia representativa, ello visto desde una perspectiva constitucional. En este sentido, la vacancia debe ser excepcional y no como formas paralelas de revocatoria que afecten la voluntad

ciudadana expresadas en las urnas, por lo que, se exige que la interpretación de las causales se de en equilibrio del control institucional y la estabilidad política.



CAPITULO II

METODOLOGIA

2.1 El enfoque de investigación

La investigación presenta el enfoque cualitativo permitiendo la comprensión y análisis a profundidad de los criterios jurídicos y jurisdiccionales que viene aplicando el Jurado Nacional de Elecciones al momento de resolver expedientes de vacancia de autoridades municipales, en tal sentido se realizó el análisis de la interpretación normativa, así como resoluciones y doctrina aplicada. (Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

2.2 El tipo de investigación

El tipo es aplicada, descriptiva con alcance explicativo de diseño no experimental y de corte transversal, considerando que se genera conocimiento a efectos de comprender la aplicación de normas en procesos de vacancia de autoridades municipales; cuando nos referimos al nivel descriptivo hemos identificado los criterios que utiliza el Jurado Nacional de Elecciones, respecto del alcance explicativo se logró interpretar y analizar la causa y el efecto de los criterios aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones, cuando nos referimos a la medición transversal nos enfocamos en la recolección de información tomada en un momento determinado donde su análisis se dio dentro del marco temporal 2023 – 2025.

2.3 El método

El método utilizado fue hermenéutico centrándonos en la interpretación jurídica de las normas y resoluciones expedidas por el Jurado Nacional de Elecciones y otras fuentes del derecho que permitan identificar esos criterios.

El análisis de casos nos permitió realizar el estudio a profundidad respecto del expediente de vacancia del alcalde provincial de Arequipa y contrastarlo con todos los casos similares conllevándonos a identificar ciertos patrones y divergencia. (Alexi, 1994).

Tabla 1 Operacionalización de Variables

Variable	Dimensiones	Indicadores
Criterios Jurisdiccionales que son aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones	Fundamento Normativo	
	Argumentación Jurídica	Constitución, Leyes
	Precedentes	Orgánicas,
	Coherencia	Resoluciones
Proceso de Vacancia, Caso: alcalde provincial de Arequipa 2023 - 2025	Jurisprudencial	Motivos de solicitud de vacancia, Fundamentos realizados por el Jurado Nacional de Elecciones para la admisión o rechazo de vacancia.
	Argumentos presentados por las partes	

Nota. Elaborada por la autora.

2.4 Unidades de estudio

La unidad de estudio estuvo compuesta por: resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones respecto de procesos de vacancia en los últimos diez años (2015 - 2025); así mismo, se ha considerado las resoluciones que contengan criterios de relevancia, similitud fáctica y temporal enmarcada entre el 2023 – 2025 y relacionada al alcalde provincial de Arequipa. En este sentido se sustenta en lo indicado por Patton, 2002 que indica que el muestreo intencional o de criterio es utilizado para lograr aportes y riqueza en el análisis del caso.

2.5 Análisis Documental

El análisis documental abarcó la revisión de normas, jurisprudencia y doctrina aplicable al caso de estudio, para lo cual se examinó fuentes primarias y secundarias que permitieron sustentar el estudio como son: a) Constitución Política del Perú; b) Ley Orgánica

del jurado Nacional de Elecciones; c) Normativa sobre elecciones Municipales, d) Ley Orgánica de Municipalidades, e) Sentencias del tribunal Constitucional.

2.6 Análisis Jurisprudencial

Se realizó un estudio comparativo de las sentencias emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones precedentes y de relevancia ello facilitó la argumentación crítica sobre la interpretación judicial. Permitiendo identificar las categorías e interpretar los argumentos jurídicos que han sido referidos por el Jurado Nacional de Elecciones; como son: a) Resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones; b) Decisiones sobre nulidad; y, c) Fallos relacionados a la vacancia de alcaldes.

2.7 Encuestas

Se solicitó a expertos en derecho constitucional información sobre el caso de estudio a efectos de que se examine sobre el impacto de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

2.8 Instrumentos

Los instrumentos utilizados son los siguientes:

Anexo 1: Ficha de Análisis Jurídico de Resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones

Anexo 2: Cuestionario para Opinión de Expertos

Anexo 3: Matriz de Codificación Temática Comparativa

2.9 Confiabilidad

Gibbs (2013) refiere que para generar confiabilidad este debe ser consistente y replicable, para tal efecto, las estrategias aplicadas permitieron asegurar los preceptos establecidos haciendo uso de instrumentos para realizar análisis y generar estandarización,

codificación temática sistemática aplicando matrices que conlleven a replicar el estudio en resoluciones similares a la del caso de estudio y por último el registro documental que permite poder ser auditados y revisados, (Saldaña, 2014) .

2.10 Validez

La información obtenida permitió realizar la triangulación de fuentes respecto de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones sobre vacancia incluyendo el caso de estudio comparando los criterios que fueran aplicados, Maxell (2013). Sobre la revisión a nivel teórico y jurídico se fundamenta en el análisis normativo y doctrina aplicada en materia especializada del caso de estudio. Para lograr la validez cualitativa se recurrieron a los datos e interpretaciones (Creswell, 2014). Se logró aplicar instrumentos a dos juristas especializados en derecho constitucional y electoral, los criterios fueron de relevancia normativa, claridad respecto de las categorías jurídicas y consistencia con los objetivos planteados. Sobre la validez de constructo esta se obtuvo a través del método de triangulación utilizando para tal efecto, la ley orgánica de municipalidades 27972; ley del procedimiento administrativo general 27444, jurisprudencia del tribunal constitucional y la opinión de expertos antes señalada.

2.11 Resultados

A efectos de realizar el tratamiento de información se realizó el análisis de contenido legal, temático y comparación de casos; para lo cual se hizo una codificación respecto de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones sobre las normas, interpretaciones y precedentes; la agrupación temática permitió la clasificación de ciertos fragmentos según la identificación de criterios comunes identificados; la construcción de matrices respecto de los resultados incluyeron casos, criterios y generación de consistencia; por último, se desarrollaron las conclusiones producto del análisis y basadas en los principios de legalidad y predictibilidad.

CAPITULO III

RESULTADOS Y DISCUSION

3.1 Marco regulatorio a nivel normativo en procesos de vacancia

3.1.1. Constitución Política del Perú

Regulación

En el artículo 194° establece que el Concejo Municipal es competente para declarar la vacancia de autoridades municipales, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Análisis crítico

La Carta Magna otorga la potestad de declarar la vacancia de las autoridades municipales, alcalde y regidores al Concejo Municipal, pero siguiendo el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.

El Concejo Municipal con la atribución otorgada puede declarar la vacancia de la autoridad municipal; sin embargo, ésta debe ser con el voto de los dos tercios del número legal de los miembros del concejo municipal y en una sesión extraordinaria.

Es así como, el Concejo Municipal se constituye en una primera instancia, pero respetando la doble instancia, el recurso de apelación es resuelta por el Jurado Nacional de Elecciones.

3.1.2. Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972

Regulación

El procedimiento establecido para la declaratoria de vacancia se encuentra detallado en el artículo 23°.

El artículo 23° de la Ley Orgánica de Municipalidades, establece que, el Concejo Municipal es el órgano que declara la vacancia de las autoridades municipales en una sesión extraordinaria, la misma que es convocada por el alcalde, precisando que para la declaratoria

debe contarse con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, con la notificación previa al afectado para que ejerza su defensa.

Asimismo, establece el derecho del afectado a interponer los recursos impugnativos, contando para ello 15 días hábiles tratándose del recurso de reconsideración y, si se trata del recurso de apelación se deberá elevar el expediente al Jurado Nacional de Elecciones, quien cuenta con 30 días hábiles para resolver en última instancia.

Igualmente, determina que cualquier ciudadano puede solicitar la vacancia del cargo de un miembro del concejo ante el concejo municipal o ante el mismo Jurado Nacional de Elecciones, debiendo sustentar su pedido y debe aportar prueba de lo alegado.

El artículo 22° de la Ley Orgánica de Municipalidades, señala taxativamente 10 causales de vacancia, estableciendo las siguientes: a) Muerte; b) Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular; c) Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones; d) Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta 30 días consecutivos, sin autorización del concejo municipal; e) Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal; f) Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad; g) Inconurrencia injustificada a 3 sesiones ordinarias consecutivas o 6 no consecutivas durante 3 meses; h) Nepotismo, conforme a ley de la materia; i) Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63° de la presente ley; j) Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

Análisis crítico

Para la declaratoria de vacancia de las autoridades municipales el ciudadano o solicitante de la vacancia, debe señalar la causal en la que presuntamente ha incurrido, ciñéndose estrictamente a las causales establecidas en el artículo 23, debiendo sustentar y

probar lo que alega. Es decir, quien tiene la carga de la prueba es quien solicita la vacancia, prueba que debe ser idónea, cierta, veraz.

3.1.3 *Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones N° 26486*

Regulación

Establece que el Jurado Nacional de Elecciones es el órgano que administra justicia en materia electoral.

Análisis Crítico

El Jurado Nacional de Elecciones es el órgano constitucional con autonomía, cuyas competencias tienen alcance nacional. El Pleno está conformado por cinco miembros, quienes son elegidos por diferentes instituciones, lo que permite objetividad en sus pronunciamientos emitidos dentro sus competencias.

Como competencias del Jurado Nacional de Elecciones, tenemos las siguientes: administrar justicia en materia electoral; fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares y de la elaboración de los padrones electorales; mantiene y custodia el Registro de Organizaciones Políticas; proclamar los resultados del referéndum o de cualquier otro tipo de consulta popular, proclamar y expedir la credencial de los candidatos elegidos en los respectivos procesos electorales del referéndum u otras consultas populares, declara la nulidad de los procesos electorales en los casos señalados por la Constitución Política del Perú y las leyes, absuelve consultas formuladas por los demás organismos del Sistema Electoral sobre la aplicación de las leyes electorales, diseña y ejecuta programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros de los organismos conformantes del Sistema Electoral, desarrolla, de manera permanente e ininterrumpida, programas de educación electoral que permiten crear conciencia cívica en la ciudadanía y, ejerce las demás

atribuciones relacionadas con su competencia, establecidas por su ley orgánica y la legislación electoral vigente.

Igualmente, es importante señalar las funciones generales, dentro de los siguientes ámbitos: Jurisdiccional, Fiscalizador, Educativo, Normativo, Administrativo y Registral.

3.1.4. Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444

Regulación

Artículo IV del Título Preliminar, establece los Principios del Procedimiento Administrativo.

Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda, a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten.

Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competentes deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley,

aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

Principio de razonabilidad. - Lo que este principio resguarda es que las autoridades al momento de imponer una sanción, disponga una obligación, o establezca alguna restricción a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Análisis crítico

La autoridad al momento de imponer alguna sanción debe tener en cuenta y con un criterio adecuado, la evaluación de la infracción con la sanción a imponer, sin llegar al exceso.

Regulación

La Ley del Procedimiento Administrativo General regula a los órganos colegiados en el subcapítulo V artículos 106° al 113°.

Análisis crítico

La Ley del Procedimiento Administrativo General regula a los órganos colegiados, estableciendo que tanto el funcionamiento interno y sean éstos permanentes o temporales, incluidos aquellos en los que participen representantes de organizaciones gremiales, sociales, o económicas no estatales.

Dentro de esta regulación se contempla las atribuciones de los miembros del órgano colegiado, como se llevan a cabo las sesiones, el quórum establecido para llevarlas a cabo, la votación requerida para adoptar sus acuerdos. Cabe señalar que todos los miembros del órgano colegiado tienen la obligación de votar, es decir emitir su voto sea favorable o desfavorable a la propuesta, quedando prohibido inhibirse. Aclarando que, si se encuentra

incurso en una causal de abstención, debe sustentar su voto amparado en una de las causales establecidas en el artículo 99° de la Ley N° 27444. Se precisa además que los órganos colegiados deben tener de cada sesión un acta donde se expresan los acuerdos arribados para su ejecución, esta acta debe contener mínimamente el lugar y tiempo en donde se ha desarrollado, acuerdos y sentidos del voto; finalmente que debe ser aprobada y firmada por el secretario y presidente, por quienes hayan votado singularmente y por quienes lo soliciten.

3.2 Marco regulatorio a nivel jurisprudencial en procesos de vacancia

3.2.1 Marco Jurisprudencial

Regulación

Resolución 445-2021-JNE del 10 de abril del 2021. Expediente N°2020034608. Declara: Improcedente la nulidad de los actuados solicitada por don Alexander Zenón Palhua Jara y don Candelario Feliciano Velásquez Mallqui; Declara Infundado el recurso de apelación interpuesto por don Alexander Zenón Palhua Jara y don Candelario Feliciano Velásquez y en consecuencia, CONFIRMA el Acuerdo de Concejo N°069-2020-MDP-A del 21 de octubre del 2020 que desaprobó la vacancia presentada en contra de don Miguel Ángel Jara Mogollón, por las causales de nepotismo y restricciones de contratación, establecidas en los numerales 4, 8 y 9, este concordante con el artículo 63 del artículo 22 de la Ley 27972.

Análisis crítico

En la Resolución citada, se establece el criterio jurisdiccional sobre la comisión de la causal de “restricción a la contratación”, habiendo criterio uniforme respecto a esta causal.

Se establece claramente que deben concurrir secuencialmente los tres elementos para que se configure la causal de restricción a la contratación, señalando éstos:

- Si existe un contrato, en el sentido amplio del término, con excepción del contrato de trabajo de la propia autoridad edil, cuyo objeto sea un bien o servicio municipal, formalizado conforme a ley de la materia.

- Si se acredita la intervención, en calidad de adquirente o transferente, del alcalde o regidor como persona natural, por interpósita persona o de un tercero (persona natural o jurídica) con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio (si la autoridad forma parte de la persona jurídica que contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo) o un interés directo (si se advierte una razón objetiva por la que pueda considerarse que el alcalde o regidor tendría algún interés personal con relación a un tercero, por ejemplo, si ha contratado con sus padres, con su acreedor o deudor, etc..
- Si de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en s calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular.

Regulación

Resolución 024-2022-JNE del 19 de enero del 2022. Expediente N° JNE.2021091262. Declara Infundado el recurso de apelación interpuesto por don Luis Alberto Feijoo Baca y CONFIRMA el Acuerdo de Concejo N° 02-2021-MDSJV del 12 de agosto del 2021, el cual declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto en contra del Acuerdo de Concejo N° 001-2021-MDSJV que desaprobó la solicitud de vacancia presentada en contra de doña Ruby Gabriela Villanueva Dioses, alcaldesa de la Municipalidad Distrital de San Juan de la Virgen, provincia de Tumbes, por la causal de infracción a las restricciones de contratación, establecida en el numeral 9 del artículo 22 concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Análisis crítico

En la Resolución se establece igualmente de manera uniforme el criterio jurisdiccional sobre la comisión de la causal de “restricción a la contratación”, bajo el mismo

sentido de la diversidad de resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones respecto a la comisión de esta causal.

Regulación

Resolución 0122-2024-JNE del 08 de mayo del 2024. Expediente N° JNE.2023003403. Declara Infundado el recurso de apelación interpuesto por don Deliz Armando Ventura Llontop y, en consecuencia, CONFIRMA el Acuerdo de Concejo N° 107/2023-MPL del 27 de noviembre del 2023, que desaprobó la solicitud de vacancia presentada en contra de don Edmundo Saavedra Agurto, regidor del Concejo Provincial de Lambayeque, por la causal de infracción a las restricciones de contratación, contemplada en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63, de la Ley N° 27972.

Análisis crítico

En relación a la Resolución antes mencionada, debemos precisar que en el contenido de sus argumentos señala y reitera el Jurado Nacional de Elecciones la posición para el cumplimiento de los elementos secuenciales para la comisión de la causal por infracción a la restricción de contratación, señalando la posición firme del Tribunal en ese aspecto, requiriendo de una evaluación tripartita y secuencial. Con ello se ratifica el criterio jurisdiccional sobre la calificación de causal de vacancia la contenida en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63, de la Ley N° 27972.

Regulación

Resolución 0235-2023-JNE del 18 de diciembre del 2023. Expediente N° JNE.2023002543. Declara Improcedente el pedido formulado por don Carlos Cesar Gómez Gamarra, a través de su escrito presentado el 19 de octubre del 2023, por las consideraciones expuestas en el considerando 2.2. del pronunciamiento. INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por doña Adelaida Micaela Pinday Mesones y, en consecuencia, CONFIRMAR el acuerdo adoptado que desaprobó la solicitud de vacancia presentada en

contra de don Víctor Hugo Febre Calle, alcalde de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre, provincia de Piura, por la causal de infracción a las restricciones de contratación, contemplada en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63, de la Ley N° 27972.

Análisis crítico

El Jurado Nacional de Elecciones sienta una vez el criterio jurisdiccional sobre la causal prevista en el numeral 9 del artículo 22 concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, señalando dentro de sus argumentos que para que se configure la infracción de existir la contraposición de intereses, es decir, entre la comuna y la autoridad cuestionada.

En este caso no se ha comprobado la existencia del primer elemento, por lo tanto, ya no se justifica seguir analizando los demás elementos ya que como se ha establecido, la evaluación es secuencial.

3.3 Fundamentos Jurídicos y argumentos aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones en las resoluciones emitidas en el expediente de vacancia del alcalde provincial de Arequipa, periodo 2023 - 2025.

3.3.1 Fundamentos y Argumentos Jurídicos

Resolución N° 0024-2024-JNE de fecha 31 de enero del 2024.

Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972:

Artículo 22, numeral 9 que establece como causal de vacancia por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la Ley.

Artículo 13 que establece el plazo que debe mediar entre la convocatoria a sesión y la sesión, cuando menos 5 días hábiles.

Artículo 63 que establece que el alcalde, regidores, servidores empleados y funcionarios municipales no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la

presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforma a la ley de la materia.

Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en este artículo son nulos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiese lugar, inclusive la vacancia en el cargo municipal y la destitución en la función pública.

Ley del Procedimientos Administrativo General N° 27444

Artículo IV del Título Preliminar – Principios del Procedimiento Administrativo

Principio de Legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda, a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten.

Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competentes deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley,

aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

Artículo 10, numeral 1. Causales de nulidad. Establece que son vicios del acto administrativo que causan la nulidad de pleno derecho, los siguientes: Contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

Artículo 99. Causales de abstención. La autoridad que tenga facultad resolutive o cuyas opiniones sobre el fondo del procedimiento puedan influir en el sentido de la resolución, debe abstenerse de participar en los asuntos cuya competencia le esté atribuida, en los siguientes casos: 3. Si personalmente, o bien su cónyuge, conviviente o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuviere interés en el asunto de que se trate o en otro semejante cuya resolución pueda influir en la situación de aquel.

Artículo 112. Obligatoriedad de la emisión del voto de los integrantes de los órganos colegiados se encuentra prevista en los siguientes términos: Salvo disposición legal en contrario, los integrantes de órganos colegiados asistentes a la sesión y no impedidos legalmente de intervenir, deben afirmar su posición sobre la propuesta en debate, estando prohibido inhibirse de votar; Cuando la abstención de voto sea facultada por ley, tal posición deberá ser fundamentada por escrito.

Reglamento sobre Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones

Artículo 16. Todas las partes de los procesos electorales y no electorales, jurisdiccionales o de índole administrativa, serán notificadas con los pronunciamientos o actos administrativos emitidos por el JNE y el JEE, según corresponda, únicamente a través de sus respectivas casillas electrónicas habilitadas.

Bajo ese fundamento jurídico, el Jurado Nacional de Elecciones a través de la Resolución N° 0024-2024-JNE de fecha 31 de enero del 2024, considera algunos elementos para la Configuración de la Causal imputada.

Hace un análisis en primer lugar sobre la finalidad del legislador al establecer como causal lo dispuesto en el artículo 22, numeral 9, concordante con el artículo 63, de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, refiriendo que este criterio es para cautelar los bienes municipales, caso contrario, las autoridades cuestionadas por este mérito, deben ser retiradas de sus cargos.

Sin embargo, para que se configure esta causal, debe producirse la existencia de una contraposición entre el interés de la comuna y el interés de la autoridad (alcalde o regidor). Sobre el particular y en estricto, sobre este criterio, refiere a la jurisprudencia existente y es que queda establecido que el Supremo Tribunal Electoral ha establecido que la existencia de un conflicto de intereses requiere la aplicación de una evaluación tripartita y secuencial de los siguientes aspectos:

- Si existe un contrato, en el sentido amplio del término, con excepción del contrato de trabajo de la propia autoridad edil, cuyo objeto sea un bien o servicio municipal, formalizado conforme a ley de la materia.
- Si se acredita la intervención en calidad de adquirente o transferente, del alcalde o regidor como persona natural, por interpósita persona o de un tercero (persona natural o jurídica) con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio (si la autoridad forma parte de la persona jurídica que contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo) o un interés directo (si se advierte una razón objetiva por la que pueda considerarse que el alcalde o regidor tendría algún interés personal con relación a un tercero, por ejemplo, si ha contratado con sus padres, con su acreedor o deudor).
- Si de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en su calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular.

Los diferentes pronunciamientos al respecto definen y determinan que cada uno de estos aspectos es condición necesaria para la existencia del siguiente y, al afirmarse que es secuencial, se considera que tan solo si el primero no se observa y se prueba, no cabe el análisis de los subsiguientes.

Asimismo, queda claramente establecido que cuando se refiere al interés propio, debe entenderse que la autoridad cuestionada forma parte de la persona jurídica que contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director gerente, representante o en cualquier otro cargo; o el interés directo cuando exista una relación de parentesco o alguna de carácter contractual u obligacional entre la autoridad cuestionada y los proveedores. Esto quiere decir que es indispensable que la autoridad tenga participación en ambos extremos de la relación patrimonial, es decir, en su calidad de autoridad que representa a la comuna y en su condición de particular que participa como persona natural, por interpósita persona o por un tercero con quien dicha autoridad tenga un interés directo.

La Resolución N° 024-2024-MPA dentro de los fundamentos jurídicos considera lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444 en cuanto a que la autoridad cuestionada no debe emitir voto porque se considera que no es un voto objetivo y debe abstenerse, lo cual es correcto; sin embargo, en pronunciamientos del propio Jurado Nacional de Elecciones, se establecía que la autoridad cuestionada sí debe emitir voto. Pero con este pronunciamiento queda claramente establecido que la autoridad cuestionada no debe emitir voto en los casos en que se encuentra involucrada.

De otro lado, esta Resolución contiene el fundamento jurídico respecto al respeto del debido procedimiento, como un derecho fundamental de las partes intervinientes; por lo que, las decisiones adoptadas por el Tribunal deben ser ajustadas y en estricto respeto de un proceso sancionador respetuoso de las normas y derechos.

Adicionalmente a ello, la mencionada resolución considera que el Concejo Municipal adoptó una decisión sin tener en cuenta informes de las áreas de Gerencia Municipal, de Administración Financiera, Logística, Tesorería y Contabilidad en cuanto al trámite de las órdenes de servicio 272 y 690 que son el fundamento de la solicitud de vacancia por cuanto contienen la contratación del Señor Helbert Arenas para el servicio de seguridad y vigilancia por el plazo de 45 días.

Considera además como fundamento jurídico que los regidores al momento de emitir su voto por la improcedencia de la solicitud de vacancia en contra del señor alcalde, no emitieron su voto debidamente sustentado, pues no meritúan los medios probatorios anexados a la solicitud de vacancia ni a los descargos del señor alcalde provincial.

En relación al pedido de adhesión del Señor Jorge Luis Gallegos Cuaco, a la solicitud de vacancia, reitera el criterio que deben actuarse otros medios probatorios, dentro de ello la solicitud de acceso a la información pública, donde se solicita informes de control, documentos emitidos por los señores regidores al respecto, informe del haber mensual del chofer en la Municipalidad Provincial de Arequipa, tampoco se incorporaron los informes de las áreas y considera una acción omisiva de parte de la Municipalidad para sustanciar debidamente el procedimiento de vacancia en primera instancia. Toma en cuenta además el hecho que los expedientes originales de las órdenes de servicio 272 y 690 fueron puestos en conocimiento del concejo municipal en fecha posterior a la emisión del Acuerdo de Concejo N° 060-2022-MPA del 3 de octubre del 2023, ya que no fueron incorporados oportunamente para su actuación y valoración, lo que denota afectación al debido procedimiento, afectando el derecho de defensa, el derecho de contradicción de las partes involucradas. Considerando también que dichas omisiones obstaculizan la correcta administración de justicia electoral, ya que no se cuenta con la suficiente información para formar un elemento de juicio para

adoptar una posición con convicción para la resolución de si se incurre en causal de vacancia o no.

Bajo ese marco legal, el Supremo Tribunal considera que se ha transgredido las normas y leyes aplicables por lo que, a fin de subsanar tales omisiones por parte de la Municipalidad Provincial de Arequipa, dispone la devolución de los actuados para que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, se incorporen los informes requeridos y el concejo municipal emita nuevo pronunciamiento teniendo en consideración todos los aspectos probatorios.

Análisis Crítico

Considero que los puntos más resaltantes de esta resolución bajo análisis son los siguientes:

- El propio Jurado Nacional de Elecciones reconoce que no existen elementos probatorios que acrediten la causal de vacancia invocada y esto lo señala en el numeral 3.1, párrafo en el que señala “De la calificación de los recursos de apelación formulados por doña Claudia Orihuela y don Jorge Gallegos, se advierte que, aun cuando existe falta de orden en sus planteamientos, se puede identificar la expresión de agravios, así como la fundamentación de los errores de hecho”.
- En el numeral 3.14 precisa “Cuáles son los hechos que acreditan el conflicto de intereses de la actuación del alcalde en el contrato del señor Herbert Germán Jaime Arenas Román?, ¿cuáles son las pruebas que acreditan esta causal de vacancia?, las únicas pruebas son las de base o conclusiones o presunciones, no siendo más ni suficiente ello, en conclusión, las solicitudes de vacancia, de adhesión no han cumplido con acreditar la causal de vacancia... después de haber evaluado con mi asesor todos los documentos que nos han sido alcanzados yo hago y que conste en acta que es irresponsable que el día de hoy a estas alturas nos hagan llegar estos

documentos de prueba que nos han tenido que alcanzar antes para poder estudiar y no me parece que en este momento se nos haga llegar esto... no encuentro fundamento probatorio para votar por la vacancia del alcalde...no aprecio nada de prueba suficiente sobre el alcalde por el sustento hecho de que se presume un cuidador de perro....”.

- Numeral 3.19. “Sin embargo, su inobservancia no solo infringe tales principios, sino que obstaculiza la adecuada administración de justicia electoral que debe proveer este Supremo Tribunal, ya que cuenta con los elementos de juicio para formarse convicción en torno a la concurrencia o no de la causa de vacancia imputada...”.
- Numeral 3.20. “Dicho esto, ante la insuficiencia probatoria debido a la conducta omisiva de parte de la entidad edil para sustanciar debidamente el procedimiento de vacancia al cual corresponde avocarse...”.

Es importante señalar que la Resolución Nro. 024-2024-JNE recae en Error de Hecho al afirmar que el personal de seguridad de turno tarde contratado por Gerencia Municipal paseaba a la mascota en horas de oficina, hechos que alegan los solicitantes de la vacancia y tal situación la avalan con los medios de prueba adjuntos como son fotografías y filmaciones cortas; sin embargo, el propio Jurado Nacional de Elecciones ha sostenido que esas nos son pruebas idóneas.

Existe también Error de Derecho ya que no ha tomado en cuenta lo dispuesta en los artículos 23 y 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, ni en la Constitución Política del Perú en sus artículos 51 y 109, numerales 3,5 y 6.

Se ha establecido que esta Resolución causa agravio a la autoridad provincial pues al afirmar que habría contratado a un personal para el cuidado de su mascota, desacredita su honor, honorabilidad, su imagen personal, profesional y hasta la imagen institucional de la entidad que representa como máxima autoridad administrativa del gobierno local, ya que

con vista de los documentos no fue una disposición directa del alcalde, sino de Gerencia Municipal.

De otro lado, la resolución adolece de una correcta y suficiente motivación ya que del análisis efectuado no existe ilación de los hechos con el fundamento de derecho y una motivación interna de razonamiento insuficiente ya que establece premisas erradas y por tanto resuelve bajo criterios errados con carencia de motivación lógica.

Luego de señalar puntualmente las actuaciones a seguir una vez devueltos los actuados y determinar los plazos perentorios para su cumplimiento, resuelve lo siguiente:

- Declarar Nulo el Acuerdo de Concejo N° 060-2023-MPA del 3 de octubre del 2023 que dispuso la improcedencia de la solicitud de vacancia formulada en contra de don Víctor Hugo Rivera Chávez, alcalde de la Municipalidad Provincial de Arequipa, departamento de Arequipa, por la causa de infracción a las restricciones de contratación, prevista en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Devolver los actuados al Concejo Municipal para que en el plazo de 15 días hábiles convoque nuevamente a sesión extraordinaria y se pronuncie sobre el pedido de la vacancia, de acuerdo a lo establecido en el considerando 3.21, disponiendo el apercibimiento, en caso de incumplimiento, de remitir copias de los actuados al Presidente de la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal correspondiente, con el objeto de que se ponga en conocimiento del fiscal provincial penal de turno, para que evalúe la conducta de los integrantes de dicho concejo, conforme a sus competencias.
- He de precisar que los pronunciamientos que emita el Jurado Nacional de Elecciones serán notificados conforme a lo dispuesto en el Reglamento sobre Casilla Electrónica, aprobado mediante Resolución N° 0929-2021-JNE.

Resolución N° 080-2025-JNE de fecha 12 de febrero 2025

Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972

Artículo 22, numeral 9 que establece como causal de vacancia por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la Ley.

Artículo 13 que establece el plazo que debe mediar entre la convocatoria a sesión y la sesión, cuando menos 5 días hábiles

Artículo 63 que establece que el alcalde, regidores, servidores empleados y funcionarios municipales no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforma a la ley de la materia.

Los contratos, escrituras o resoluciones que contravengan lo dispuesto en este artículo son nulos, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiese lugar, inclusive la vacancia eme ñ cargo municipal y la destitución en la función pública.

Ley del Procedimientos Administrativo General N° 27444

Artículo IV del Título Preliminar – Principios del Procedimiento Administrativo

Principio de Legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra,

cuando corresponda, a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten.

Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competentes deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

Artículo 10, numeral 1. Causales de nulidad. Establece que son vicios del acto administrativo que causan la nulidad de pleno derecho, los siguientes: Contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

Reglamento sobre Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones

Artículo 16. Todas las partes de los procesos electorales y no electorales, jurisdiccionales o de índole administrativa, serán notificadas con los pronunciamientos o actos administrativos emitidos por el JNE y el JEE, según corresponda, únicamente a través de sus respectivas casillas electrónicas habilitadas.

Esta Resolución emitida reproduce tanto el sustento normativo como los elementos de configuración de la causal imputada al señor alcalde provincial de la Resolución N° 024-2024-JNE considera también la jurisprudencia establecida en las Resoluciones N.° 1043-2013-JNE del 19 de noviembre del 2013, 1011-2013-JNE del 12 de noviembre del 2013 y 959-2013-JNE del 15 de octubre del 2013, las mismas que en forma uniforme establecen los elementos básicos e indispensables para la configuración de la causal establecida en el

artículo 22, numeral 9, concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades,

Igualmente, debe tenerse en cuenta el análisis que realiza sobre el cumplimiento del mandato del Tribunal en cuanto se refiere a que previamente al pronunciamiento del Concejo Municipal, éste debió incorporar una serie de informes de las áreas administrativas haciendo un detalle de éstos y a renglón seguido se detalla puntualmente todos los documentos incorporados como se dispuso en la Resolución N° 024-2024-JNE. Cuestiona que de los informes incorporados, no se ha emitido un pronunciamiento contundente sobre si la orden de servicio 690 concluyó en atención a la ejecución de dos entregables y si se efectuó pago respecto al cumplimiento de ésta; sin embargo, el área usuaria que es Gerencia Municipal mediante el Memorando N° 372-2024-MPA/GM del 20 de febrero del 2024, concluye que no se generó pago por la referida orden de servicio.

Se pronuncia también en relación a la asignación de otras actividades al locador Helbert Arenas, consistiendo ésta en que de acuerdo a la necesidad de Gerencia Municipal y en atención a otras actividades que, se le indicó brindar seguridad al despacho de alcaldía y del señor alcalde, pudiendo realizarse dentro y fuera de las instalaciones de la Municipalidad Provincial de Arequipa, no contándose con un informe ampliatorio respecto a dicha disposición, así como tampoco se ha adjuntado al expediente la Carta N° 03-2023-MPA/GM, lo cual impide dilucidar cuestiones fácticas que han sustentado los recurrentes, en relación a las presuntas irregularidades de ejecución a favor del señor alcalde.

El Supremo Tribunal sustenta su resolución argumentando que al no haberse incorporado los informes ampliatorios sobre el trámite, pago y conclusión de la orden de servicio 690, impide avocarse y emitir pronunciamiento sobre el fondo.

A pesar de la contradicción del mismo Tribunal Supremo, señala que ante la conducta omisiva reiterativa del Concejo Provincial ante lo dispuesto en la Resolución N° 024-2024-JNE dispone hacer efectivo el apercibimiento contenido en dicha resolución y se remita copias de los actuados al presidente de la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal correspondiente a fin de que evalúe la conducta de los integrantes del Concejo Provincial conforme a sus atribuciones.

La resolución bajo análisis considera que se ha vulnerado el debido procedimiento y que el Acuerdo de Concejo N° 024-2024-MPA contiene vicios de nulidad; por lo que debe devolverse los actuados a la Municipalidad Provincial de Arequipa para que por segunda vez, emita nuevo pronunciamiento y detalla nuevamente las acciones que deben llevarse a cabo dentro de los plazos establecidos.

Finalmente, cabe hacer algunas precisiones respecto a los alcances del Jurado Nacional de Elecciones con la emisión de esta resolución ya que del análisis integral de éstos, considero que hasta cierto punto son abusivos ya que bajo el solo criterio de sus miembros determinan que el Concejo Municipal (quince regidores) no han emitido su voto de manera sustentada ya que no han tenido en consideración los informes que el Jurado Nacional de Elecciones dispone sean incorporados, lo cual considero es una vulneración a la autonomía municipal y responsabilidad y libertad de criterio de cada uno de los regidores al emitir su votación, pues el Jurado Nacional de Elecciones considera que no los han tomado en cuenta. Asimismo, es abusivo en un punto aceptar que el Concejo Municipal incorporó los informes de las áreas de Gerencia Municipal, Oficina de Tesorería, Contabilidad, Logística, Administración y Finanzas y en el siguiente párrafo de la referida resolución se afirma que no se habrían incorporado dichos informes.

Igualmente es abusivo el criterio del Jurado Nacional de Elecciones al considerar como fundamento de su pronunciamiento el que disponga se remitan los

actuados a la Junta de Fiscales del distrito fiscal de Arequipa para que analice una posible denuncia, lo cual es un criterio más allá de abusivo, errado ya que, como reitero los informes que el Jurado Nacional dispuso sean incorporados, no fueron incorporados y en consecuencia no fueron mérito de análisis por parte de los miembros del concejo municipal de la provincia de Arequipa al emitir su voto y en ese supuesto, dispone que se proceda a la evaluación de la denuncia a los miembros del concejo.

Hace una análisis más ciñéndose a la forma que al fondo del análisis de la configuración de la causal de vacancia porque si bien es cierto el cumplimiento de la normatividad administrativa es de suma importancia y su respeto irrestricto habría que hacer un análisis costo-beneficio para el Estado ya que, como puede verse de las fechas de cada uno de los actos administrativos y de administración en el presente expediente son tres años de desgaste en recursos humanos, logísticos para el Estado en sí, así como solo distracción en la atención del trámite del expediente y no en la función principal de todo gobierno local que es la prestación de servicios a la población.

Es evidente que el expediente y puntualmente la solicitud de vacancia, no tiene ningún sustento legal para ser resuelto en ese sentido, es decir, por la vacancia de la autoridad provincial; sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones prosigue con un análisis de forma, excediendo todo plazo razonable, por más de tres años, para su resolución final y con la revisión de las resoluciones mencionadas y analizadas es evidente que no se configura la causal. Se demuestra que es solo un interés político del solicitante de la vacancia y del ciudadano que se adhiere a dicha solicitud.

Por tanto, consideramos que hay abuso del derecho en la emisión de esta resolución pues se basa en sustentos de forma subjetiva para dilatar el pronunciamiento final.

Lo que resuelve la Resolución N° 080-2025-JNE:

Artículo 1.- Hacer efectivo el apercibimiento y dispone se remita a la presidencia de la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal que corresponda para que evalúe la conducta de los miembros del concejo municipal.

Artículo 2.- Declara Nulo el Acuerdo de Concejo N° 024-2024-MPA

Artículo 3.- Devuelve los actuados al Concejo Provincial de Arequipa para que en el plazo de 15 días hábiles se convoque nuevamente a sesión extraordinaria y se pronuncie nuevamente sobre el pedido de vacancia;

Artículo 4.- Exhortar al Concejo Provincial de Arequipa para que en lo sucesivo, en la emisión de sus decisiones, adecúe su conducta y cumpla con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades y Ley del Procedimiento Administrativo General.

3.4 Criterios Interpretativos y precedentes utilizados por el Jurado Nacional de Elecciones al momento de emitir pronunciamientos sobre vacancias municipales.

3.4.1 Criterios Interpretativos y Criterios Precedentes

El Jurado Nacional de Elecciones a través de diversas resoluciones emitidas en relación con recursos de apelación por solicitudes de vacancia y, puntualmente por la causal contemplada en el artículo 22, numeral 9, concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, ha establecido algunos criterios interpretativos, contenidos en las siguientes resoluciones:

Resolución N° 0445-2021-JNE del 10 de abril del 2021. Expediente JNE.2020034608.

La mencionada Resolución, consolida el criterio en torno a los elementos que deben presentarse para que la autoridad incurra en la causal, esto es, que en forma secuencial se produzca: 1. La existencia de un contrato, en el sentido amplio del término, cuyo objeto sea un bien municipal; 2. La intervención, en calidad de adquirente o transferente, del alcalde o

regidor como persona natural, por interpósita persona o de un tercero con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio o un interés directo y 3. La existencia de un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor, en su calidad de autoridad representativa municipal y su posición o actuación como persona particular de la que se advierta un aprovechamiento indebido.

En torno a este criterio se ha establecido que cada uno de estos elementos es condición para el siguiente. En este aspecto, es necesario que la autoridad cuestionada haya intervenido en ambos extremos de la relación patrimonial, es decir, como autoridad, representando a la comuna y en su condición particular que en su calidad de persona natural, por tercera persona con quien tenga un interés directo la autoridad.

En este caso, no se pudo verificar la existencia de un contrato entre los señores Victoria, Ever, Percy, Hamilton, Victoriano, Elsa, Nicanor, Santa, Marco, Marcelino y la Municipalidad; por tanto, no se configura el primer elemento y, en consecuencia, no cabe análisis de los demás elementos ya que su análisis es secuencial. En consecuencia, el Jurado Nacional de Elecciones en dicha resolución establece que no se configura la causal de vacancia alegada.

La Resolución N° 0445-2021-JNE, resuelve declarar Improcedente la nulidad de los actuados solicitada por don Alexander Zenón Palhua Jara y don Candelario Feliciano Velásquez Malqui; Infundado el recurso de apelación interpuesto por don Alexander Zenón Palhua Jara y don Candelario Feliciano Velásquez Malqui y Confirma el Acuerdo de Concejo N° 069-2020-MDP-A que desaprobó la solicitud de vacancia presentada en contra de don Miguel Ángel Jara Mogollón, alcalde de la Municipalidad Distrital de Pontó, provincia de Huari.

***Resolución N° 0024-2022-JNE del 19 de enero del 2022. Expediente
JNE.2021091262***

La Resolución bajo análisis, recae en mérito al recurso de apelación interpuesto por don Luis Alberto Feijoo Baca, en contra del acuerdo de Concejo N° 02-2021-MDSJV del 12 de agosto del 2021, el mismo que declaró Improcedente la solicitud de vacancia presentada en contra de la alcaldesa de la Municipalidad Distrital de San Juan de la Virgen, provincia y departamento de Tumbes, por la causal de infracción a las restricciones de contratación, establecida en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Lo que se alega es en relación a la contratación de los servicios musicales de don Cristian Pol López Morán, quien a la vez es servidor público municipal y, adicionalmente tiene amistad y fue jefe de campaña en época electoral de la señora alcaldesa.

La evaluación efectuada a esta resolución básicamente se ajusta a si la causal de vacancia invocada se configura en vista de los elementos básicos que hayan concurrido. En este caso, el recurrente no presentó un contrato en el que la señora alcaldesa haya comprometido expresamente los recursos de la entidad edil a favor de la alcaldesa o de terceros, siendo así no ha sido factible establecer la relación contractual. Las pruebas que el recurrente presentó son videos de la presentación musical de la agrupación de propiedad del señor Cristian Pol López Morán, con motivo del Aniversario del distrito, más no una prueba documental.

En este aspecto, también cabe un análisis de estos medios probatorios y debe analizarse si estos videos dan la certeza objetiva de la existencia de una relación contractual. Preliminarmente, el Jurado Nacional de Elecciones ha establecido que no, ya que las tomas fotográficas y videos no evidencian la relación contractual a la que el recurrente adopta como argumento y sustento de la causal de vacancia. Es importante precisar que, para que exista

la relación contractual debe existir un contrato entre dos partes, señalándose las obligaciones de cada una, para el cumplimiento de un servicio que es el objeto del contrato.

Al haberse desvirtuado el primer elemento y al ser secuenciales los tres elementos, no da mérito a la evaluación de los siguientes. Por tanto, se resuelve: Declarar Infundado el recurso de apelación interpuesto por Luis Alberto Feijoo Baca y en consecuencia Confirma el Acuerdo de Concejo N° 02-2021-MDSJV el que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto en contra del Acuerdo de Concejo N° 01-2021-MDSJV que desaprobó la solicitud de vacancia por la causal de infracción a las restricciones de contratación.

Resolución N° 0235-2023-JNE del 18 de diciembre del 2023. Expediente JNE.2023002543.

En el presente caso, la solicitud de vacancia fue presentada por una ciudadana en contra del alcalde de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre, alegando causal contenida en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades. La ciudadana sustenta su pedido de vacancia indicando que se habrían realizado pagos a terceros a nombre de la Municipalidad, lo que beneficia al alcalde, ya que el señor Rawlinson Alejandro Sarmiento realizó la compra de un boleto aéreo a nombre del señor alcalde y la factura se encuentra a nombre de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre. El sustento del pedido de vacancia es que esa adquisición del boleto aéreo beneficia directamente al alcalde y que relación contractual resulta de las diferentes visitas del mencionado señor a la Municipalidad y se ratifica que es proveedor. Los hechos alegados los sustenta con los siguientes documentos: Dos capturas de pantalla de computadora, Ticket electrónico de venta de pasaje aéreo emitido por la empresa SKY Airlines Perú SAC, tres tomas fotográficas y un CD.

Por su parte el alcalde sustenta sus descargos señalando que no existe relación contractual entre el señor Ra de ser proveedor Rawlinson Alejandro Sarmiento y la Municipalidad por supuestos. Lo cual también se refrenda en los informes de las áreas de la Municipalidad que afirman que no existe relación contractual entre la Municipalidad Distrital y el mencionado señor Rawlinson Alejandro Sarmiento.

Teniendo en cuenta los argumentos de ambas partes, merituados en audiencia pública, el Tribunal Supremo del Jurado Nacional de Elecciones reafirma la posición y criterio jurisdiccional respecto a la causal prevista en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, esto es, la concurrencia secuencial de los tres elementos que tantas veces se ha determinado.

En el caso subanálisis, se puede advertir que, a fin de determinar si existe la relación contractual entre el señor Rawlinson Alejandro Sarmiento y la Municipalidad Distrital, y de acuerdo a los documentos que obran en el expediente, el Tribunal Supremo del Jurado Nacional de Elecciones no ha advertido objetivamente la supuesta relación contractual como lo estipula el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, se pronuncia con relación a la existencia del conflicto de interés entre la comuna y el de la autoridad cuestionada.

En este caso, igualmente el supremo Tribunal del Jurado Nacional de Elecciones ratifica la posición sobre el análisis secuencial de la existencia de los tres elementos para la configuración de la causal y, dado que no se ha determinado el primer elemento, no cabe el análisis de los restantes. En tal sentido, considera desestimar el recurso de apelación presentado por don Carlos César Gómez Gamarra, pero adicionalmente a pronunciarse sobre el fondo del asunto, esto es, sobre si la causal alegada se ha configurado, agrega que si bien es cierto no se configura la causal de vacancia contenida en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, pero se observan algunas presuntas irregularidades; por lo que, dispone

remitir copias de los actuados a la Contraloría General de la República para que conforme a sus competencias proceda a determinar si hay responsabilidad administrativa.

Resuelve: 1. Declara Improcedente el pedido de vacancia formulado por don Carlos César Gómez Gamarra en contra del señor alcalde de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre; 2. Declara Infundado el recurso de apelación interpuesto y Confirma el acuerdo adoptado en sesión extraordinaria de concejo que desaprobó la solicitud de vacancia en contra del señor alcalde de la Municipalidad Distrital de Veintiséis de Octubre por la causal prevista en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades; 3. Remitir a la Contraloría General de la República copias de los actuados a efectos que procedan de acuerdo a sus atribuciones.

Resolución Nro. 0122-2024-JNE. Expediente JNE.2023003403

En el presente caso, el Tribunal del Jurado Nacional de Elecciones resuelve el recurso de apelación interpuesto por don Deliz Armando Ventura Llontop en contra del Acuerdo de Concejo Nro. 107-2023-MPL que desaprobó la vacancia presentada en contra del señor Edmundo Saavedra Agurto, regidor de la Municipalidad Provincial de Lambayeque, por la causal de infracción a las restricciones de contratación, contemplada en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Nro. 27972.

El recurrente sostiene que el regidor en calidad de proveedor ha contratado con las Municipalidades Distritales de Jayanca, Pacora y Túcume, que pertenecen al ámbito territorial de la provincia de Lambayeque, habiendo recibido la suma de S/. 6700.00 y esa afirmación es en mérito a los documentos que acreditarían dicha contratación de avisos publicitarios, siendo éstos copia del Acta de proclamación de Resultados de Cómputo y de Autoridades Municipales provinciales Electas del 27 de octubre del 2022 y la impresión de la captura de pantalla de la Consulta de proveedores del Estado del Portal de Transparencia Económica.

El Tribunal Supremo del Jurado Nacional de Elecciones dentro del análisis efectuado sobre el caso, considera el extremo respecto a que el ejercicio de la función de fiscalización de los regidores se circunscribe en el ámbito de la provincia o distrito específico en el que desempeña sus funciones. Ello en base a la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales en los asuntos de su competencia, reconocido en el artículo II del Título Preliminar y el artículo 3 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Respecto a la evaluación sobre el fondo, es decir, si el regidor cuestionado ha incurrido en la causal prevista en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Nro. 27972, debemos precisar que, como en todos los casos, el Jurado Nacional de Elecciones no varía su criterio jurisdiccional tantas veces establecido y ratifica la posición sobre los tres elementos básicos para que se configure la causal. En este extremo, expresa nuevamente de manera uniforme una evaluación tripartita y secuencial.

Se pronuncia respecto a la existencia de un contrato en sentido amplio, debe demostrarse un vínculo contractual entre dos partes y que este contrato municipal debe tener por objeto bienes cuya titularidad sea de la municipalidad de la que el alcalde o regidor, como en este caso, es miembro.

Ratifica y establece posición con relación a que las funciones de alcalde o regidor versan sobre su jurisdicción exclusivamente, es decir, así sea la municipalidad provincial, no abarca a otros distritos.

Analiza un aspecto importante y establece también un criterio jurisdiccional uniforme respecto a la participación de la autoridad cuestionada en la sesión de concejo municipal que resolvió la solicitud de vacancia en su contra. Precisa que la autoridad administrativa debe abstenerse de participar en asuntos de su competencia cuando tenga interés en el tema que se trate o el resultado de la cuestión a definir afecte su situación. Concluye que las autoridades cuestionadas, sea alcalde o regidor no deben participar en la

deliberación ni en la votación de los procedimientos de vacancia y suspensión dirigidos en su contra, sin afectar el derecho de defensa que les asiste según sea la situación, denotando una falta de objetividad en su voto que podría cambiar su situación municipal. Por ello reafirma este criterio señalando que en el caso sub litis el regidor emitió voto en contra; sin embargo, y pese a que emitió voto, éste no altera la situación por lo que prosigue con el análisis de fondo.

En el análisis de la causal en sí, se concluye igualmente que la evaluación de los tres elementos y en forma secuencial; por lo que, en este caso, luego del análisis menudo del caso, se determina que el recurrente señala que el contrato se realizó entre el proveedor-regidor y las municipalidades distritales de Jayanca, Pacora y Túcume de la provincia de Lambayeque, mas no con la Municipalidad Provincial de Lambayeque a la cual pertenece el regidor.

El Jurado Nacional de Elecciones sostiene en la resolución emitida que los hechos imputados al señor regidor no se condicen con el supuesto regulado como causal de vacancia contenido en el artículo 63 de la Ley Orgánica de municipalidades y como ya está establecido, al haberse cumplido el primer elemento sobre la existencia de la relación contractual, no merece análisis en los dos elementos restantes ya que la evaluación es secuencial.

Resuelve: 1. Infundado del recurso de apelación interpuesto por el señor Deliz Armando Ventura Llontop, Confirma el Acuerdo de Concejo Nro. 107-2023-MPL que desaprobó la solicitud de vacancia. 2. Remitir a Contraloría General de la República copia de los actuados a efectos que proceda conforme a sus atribuciones.

3.5 Coherencia y Consistencia de los criterios jurisdiccionales aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones en el caso de estudio y en relación con otros casos similares resueltos.

3.5.1. Coherencia y consistencia de los criterios jurisdiccionales con relación a otros casos.

3.5.1.1. En relación con el criterio jurisdiccional aplicado por el Jurado Nacional de Elecciones respecto a la configuración de la causal de vacancia contenida en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Nro. 27972, existe coherencia y consistencia al establecer como criterio la evaluación de los tres elementos:

- Si existe un contrato, en el sentido amplio del término, con excepción del contrato de trabajo de la propia autoridad edil, cuyo objeto sea un bien o servicio municipal, formalizado conforme a ley de la materia.
- Si se acredita la intervención en calidad de adquiriente o transferente, del alcalde o regidor como persona natural, por interpósita persona o de un tercero (persona natural o jurídica) con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio (si la autoridad forma parte de la persona jurídica que contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo) o un interés directo (si se advierte una razón objetiva por la que pueda considerarse que el alcalde o regidor tendría algún interés personal con relación a un tercero, por ejemplo, si ha contratado con sus padres, con su acreedor o deudor).
- Si de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en su calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular.

Debiendo éstos concurrir secuencialmente, lo cual se ha sostenido en diversas resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, las mismas que han sido mérito de detalle en los numerales precedentes.

3.5.1.2. Respecto al criterio jurisdiccional en cuanto a la participación de la autoridad cuestionada tanto en la deliberación como en la votación, el Jurado Nacional de Elecciones últimamente ha establecido ese criterio uniforme que la autoridad cuestionada no participa en la deliberación ni en la votación; sin embargo, existía opinión diferente y en el propio instructivo del Jurado Nacional de Elecciones se establece que la autoridad cuestionada sí emite voto.

Finalmente, se ha establecido claramente que la autoridad cuestionada no emite voto ya que la votación no es objetiva.

3.5.1.3. En cuanto al respeto del principio del debido procedimiento, el Jurado Nacional establece como criterio uniforme que el respeto es irrestricto y considera el cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo General en cuanto a la formalidad de los actos administrativos actuados en los expedientes sobre vacancia de autoridad

Tabla 2 Matriz de Codificación Jurisprudencial

Resolución	Causal invocada	Configuración tripartita	Principios aplicados	Resultado	Observación crítica
0445-2021-JNE	Art. 22.9 / 63	No configura primer elemento	Legalidad	Infundada	Criterio restrictivo coherente
024-2022-JNE	Art. 22.9 / 63	Descartado interés directo	Tipicidad	Infundada	Alineada con jurisprudencia previa
0235-2023-JNE	Art. 22.9 / 63	No configura primer elemento	Tipicidad	Infundada	Criterio restrictivo coherente.
0122-2024-JNE	Art. 22.9 / 63	No configura primer elemento	Legalidad	Infundada	Alineada con jurisprudencia previa. Establece criterio que la autoridad administrativa debe abstenerse de participar en deliberación y votación.
024-2024-JNE	Art. 22.9 / 63	Debido proceso	Legalidad	Nulidad de Acuerdo de Concejo	Vulneración de defensa y autonomía municipal
080-2025-JNE	Art. 22.9 / 63	Debido proceso y elementos insuficientes	Legalidad	Nulidad de Acuerdo de Concejo	Vulneración de defensa y autonomía municipal. Medios probatorios insuficientes. Carente de motivación

Nota. Elaborado por la autora

3.6 Resultado de Juicio de Expertos en el análisis de la Resolución Nro. 080-2025-JNE.

3.5.2. Especialista en Derecho Electoral, Constitucional y Parlamentario

JORGE LUIS MAMANI HUANCA

Abogado especialista en derecho constitucional, electoral y parlamentario. Máster en Gestión Pública Avanzada por la Universidad de Barcelona. Asesor parlamentario del Congreso de la República. Exfuncionario del Jurado Nacional de Elecciones. Consultor asociado del Instituto Peruano de Asuntos Jurídicos y Buen Gobierno-IPAJ.

Análisis de puntos relevantes sobre la configuración de la causal de restricciones de contratación

Esta causal se halla contenida en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), en concordancia con el artículo 63 del mismo cuerpo normativo. Por esta causal de vacancia, los alcaldes y regidores se hallan impedidos de realizar las conductas descritas en el artículo 63. Ahora bien, existen numerosos casos de solicitudes de vacancia amparados en esta causal. Ello, debido a que, en la práctica se ha configurado “un cajón de sastre” en el que las conductas de una autoridad edil pueden relacionarse con contrataciones de bienes o servicios de las municipalidades, y de esta manera sostenerse un pedido de vacancia, llegando en algunas oportunidades a desnaturalizarse la figura de la vacancia municipal, porque genera inestabilidad, problemas de gobernabilidad en la gestión municipal. La configuración de esta causal ha sido materia de constantes pronunciamientos del Jurado Nacional de Elecciones. Estos pronunciamientos han ido variando y ampliándose con el paso de los años. Así, en la Resolución 171-2009-JNE, el propio JNE reconocía que no eran pocos los casos alegando esta causal, y que se había visto en la necesidad de interpretar el referido artículo 63 debido a las abundantes solicitudes de vacancia. Las interpretaciones de esta causal fueron cambiando. Antes de la

resolución 171- 2009-JNE, se tenía por ejemplo, la Resolución 755-2006-JNE que señalaba que, el criterio era una interpretación extensiva del artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades, al entender que se encontraban proscritos los contratos en los que se ponga de manifiesto la existencia de un interés personal. “(...) lo cierto es que el alcalde con una supuesta omisión permitió que se lleve a cabo una compra venta en la que tenía interés personal por ser la vendedora su madre, toda vez que resulta razonablemente imposible suponer que el alcalde estuviera al margen de dicha transacción (...)” (Considerando 14). Es decir, para dichos años, la finalidad de la prohibición del artículo 63 era evitar el “aprovechamiento del cargo en beneficio de un interés particular”, el que estaría representado en el favorecimiento indebido a la autoridad, o a un familiar de éste. Esta referencia al “interés particular” se relacionaba con la derogada Ley 23853 en la que se declaraba la vacancia por haber sobrevenido una incompatibilidad del ejercicio del cargo de alcalde o regidor, cuando se estaba ellos tenían interés, en las concesiones o en los contratos otorgados o en trámite de otorgamiento por la Municipalidad. Luego de ello, se tuvo un siguiente criterio: la Resolución N° 229-2007-JNE. Aquí se señalaba que, la infracción del artículo 63, solo será posible si la intervención del alcalde o regidor se da en calidad de adquirente de un bien municipal, cuestión que no se produciría si el funcionario municipal interviene en calidad de transferente de un bien propio para la municipalidad, a pesar de que como contraprestación reciba caudales municipales. Con este criterio, el Pleno del Jurado se apartó del antecedente. Ahora bien, este criterio dejaba fuera una serie de actos que pudieran realizar los alcaldes y regidores que desnaturalizaran la finalidad para que fueron elegidos: la búsqueda del bien común de los electores. En síntesis, la finalidad del artículo 63 de la LOM es el adecuado manejo de los bienes y servicios municipales. Por ello, en la Resolución 171-2009-JNE, señaló que, existen dos formas de entender la redacción de la primera parte del artículo 63 (prohibición de contratar): - O se trata de una prohibición general que carece

de límites específicos que el operador debe concretar en cada caso (previa interpretación). I

- O se trata de una prohibición específica relativa estrictamente a los supuestos que en el texto del 63 se señalan: obras y servicios públicos municipales. Entre ambas posibles interpretaciones existe una diferencia. El alcance de la prohibición de contratar en el primer supuesto es general, mientras que, en el segundo, es restringido. Pero ambas son posibilidades literales de un mismo enunciado normativo. Entonces, ¿qué interpretación es la correcta? Para ello, el JNE se avocó a la finalidad de la norma: la protección del patrimonio de la municipalidad. El conjunto de disposiciones de la LOM tienen por finalidad la protección del patrimonio, en especial de los bienes municipales, razón por la cual no puede entenderse que estos se verán suficientemente protegidos con proscripción de realización de contratos únicamente sobre obras y servicios públicos. El alcance de la prohibición de un bien propio para la municipalidad, a pesar de que como contraprestación reciba caudales municipales. Con este criterio, el Pleno del Jurado se apartó del antecedente. Ahora bien, este criterio dejaba fuera una serie de actos que pudieran realizar los alcaldes y regidores que desnaturalizaran la finalidad para que fueron elegidos: la búsqueda del bien común de los electores.

Ahora bien, ¿cuáles son los alcances de la contratación? En la misma resolución comentada, el JNE precisa ello, haciendo referencia a que, para determinar la existencia de un contrato o, lo que es lo mismo, una relación contractual, debe atenderse a un criterio material o principio de realidad, según el cual más que exigir la demostración de la existencia de un documento formal debidamente suscrito por uno de los sujetos destinatarios de la prohibición del artículo 63 han de buscarse otros elementos que permitan concluir que existió un acuerdo de voluntades entre las dos partes respecto a la realización de determinadas prestaciones de contenido patrimonial. Por ejemplo, otro elemento que puede servir es la

comprobación de la realización de la contraprestación, la constatación de una puede llevar a concluir la obligación de realizar la otra.

En resumen, con esta resolución comentada, el JNE estableció que, la prohibición de contratar opera: - Respecto de cualquier clase de contrato civil, comercial, típico o atípico.

- Está exceptuada la participación en contratos predispuestos o de consumo en los que el funcionario municipal no puede negociar los términos contractuales y contrate los productos o servicios en una relación de consumo al lado de un número no determinado de participantes. También, se concluye que, se encuentra prohibido todo contrato en el que participe cualquiera de los sujetos señalados en el artículo 63, sea en la calidad de transferente como en la de adquirente. Asimismo, que, sea cual fuere el objeto de contrato, incluso uno de servicios, la contraprestación a favor de cualquiera de las dos partes o será un caudal municipal o un bien material, salvo que se trate de intercambio recíproco de servicios, lo que en cualquier caso tiene una estimación o valor económico en el mercado, y por ende estaría prohibido. Y finalmente que, la finalidad de la norma es sancionar la celebración de contratos en que se advierte un conflicto entre el interés de la municipalidad y el del funcionario. En síntesis, el objetivo de la causal bajo análisis es la no defraudación del interés público.

¿Los elementos probatorios presentados en el presente caso permiten analizar a fondo si se presentó, o no, la causal de vacancia? A partir de la línea jurisprudencial del Jurado Nacional de Elecciones, puede observarse respecto al primer elemento (contrato) que este debe comprenderse en el sentido más amplio. Luego de ello, si el alcalde ha participado en la celebración del contrato, y finalmente, si se presentó un conflicto de intereses. De los actuados, no se evidencia contrato alguno que tenga relación con el cuidado de alguna mascota; tampoco se evidencian elementos que señalen que la autoridad edil haya influido

en la contratación verbal o escrita para el servicio de cuidado de una mascota. Por ende, no tendría sentido, analizar el tercer elemento. Ahora bien, tanto la recurrente como el adherente afirman que el señor Herbert Hernán Jaime Arenas Román brindó el servicio particular de cuidador de la mascota de nombre Flechita, en beneficio personal del señor Víctor Hugo Rivera Chávez, alcalde de la Municipalidad Provincial de Arequipa; pero no adjuntaron o demostraron contrato alguno. En todo caso, señalaron que, dicho ciudadano tuvo una orden de servicios en la municipalidad (sí existente) para el servicio de seguridad y vigilancia en la Municipalidad Provincial de Arequipa. Estos contratos sí existen (servicio público), pero habría una pretensión de ligarlo, vincularlo, a otro servicio (servicio privado). Si se presenta, o no, el cumplimiento (conformidad) de los servicios para los cuales una persona fue contratada (seguridad y vigilancia); ello amerita un proceso de índole administrativo, penal o de control; no un proceso en la vía jurisdiccional electoral. Ahora bien, la vía jurisdiccional electoral está justificada si más allá del cumplimiento de los tres (3) requisitos señalados para la configuración de la causal de restricciones de contratación, se logra demostrar la afectación al patrimonio de la entidad municipal; y para ello, la máxima entidad electoral deberá aplicar la sustentación y argumentación del cómo se afectó al patrimonio de la municipalidad y por ende, se defraudó a los electores; así como la demostración de un fraude a la contratación. Si se diera este nuevo análisis el Jurado Nacional de Elecciones estará ampliando el criterio y por ende, su línea jurisprudencial. El nuevo requerimiento de elementos probatorios adicionales, da la impresión de no estar dirigidos al Concejo Municipal de Arequipa, sino al propio Jurado Nacional de Elecciones. Ello, se evidencia cuando señala que, se “debió disponer la incorporación de documentos adicionales, tales como informes ampliatorios sobre el trámite, pago y conclusión de la Orden de Servicio N.º 0000690, así como las acciones que se habrían realizado en atención a las observaciones del Informe de Acción de Oficio Posterior N.º 052-2023-2-0353-AOP (...) lo que impide a este

Supremo Tribunal Electoral ejercer su función jurisdiccional y avocarse a la presente causa a fin de emitir un pronunciamiento sobre el fondo. Si ante la decisión del pleno del Concejo Municipal de Arequipa, se considera que hubo un vicio para su nulidad, debió manifestarse en la Resolución 080-2025-JNE cuáles eran. A diferencia de su primer pronunciamiento de nulidad (Resolución N° 0024-2024-JNE) en donde se señalaba que, uno de los vicios era que los propios regidores habían indicado que no les entregó documentación completa para formar una decisión y resolver la procedencia o no de la vacancia; pero en esta oportunidad, el pleno del Jurado Nacional de Elecciones opta por declarar nuevamente la nulidad.

Lo idóneo hubiera sido, que el JNE resolviera el fondo, y para ello solicitar a la administración municipal los documentos que necesitaba para formar convicción y decisión sobre el fondo del pedido.

Sobre el principio de proporcionalidad

Cabe precisar que en las tradiciones jurídico-constitucionales —principalmente nos referimos a Europa continental y a los Estados Unidos de Norteamérica— se ha abordado este principio a través de diversos estudios y su aplicación frecuente por los tribunales en la interpretación del alcance de los derechos fundamentales. Es denominado principio de “razonabilidad” en el common law y de “proporcionalidad” en la tradición europea, cuya preocupación común es básicamente la necesidad de asegurar la supremacía del contenido esencial de las normas de derechos fundamentales frente a la necesaria intervención de los poderes públicos.

Concebida en términos aparentemente diferentes en varios sistemas jurídicos (...) en Europa continental suele hablarse del "principio de proporcionalidad", en tanto que la expresión "principio de razonabilidad" se emplea especialmente en Estados Unidos. No obstante, las diferencias entre uno y otro concepto son más aparentes que reales (Cianciardo, 2004).

El principio de proporcionalidad, o más precisamente, los criterios que a él subyacen, son de uso común y habitual por tribunales constitucionales de Europa (...) y América (...) y por jurisdicciones internacionales de protección de los derechos humanos (...) la proporcionalidad “es aplicada casi universalmente en el mundo jurídico occidental”, sin importar la tradición a que se pertenezca o si se trata de tribunales domésticos o internacionales (Sánchez Gil, 2007) Sobre el principio de razonabilidad Sapag (2008) explica que con el objetivo de mantener el orden económico, la seguridad jurídica, y evitar el subjetivismo judicial, la Corte norteamericana diseñó tres tipos de test o estándares de revisión legal, denominados “escrutinios” (scrutiny), los cuales serían distintos niveles de intensidad en el control de razonabilidad de las leyes.

El primer escrutinio, y el más exigente, es el “escrutinio estricto” (strict scrutiny) según el cual una norma o clasificación que regula un derecho fundamental se presume inconstitucional.

Para superar el test, el Estado debe probar que el acto se dictó con la finalidad de promover un interés estatal “imperioso” (compelling state interest) y, además, que es necesario y se encuentra “confeccionado a la medida” (narrowly tailored). El segundo test se conoce como el “escrutinio intermedio” (intermediate scrutiny), mediante el cual se controlan las regulaciones estatales al ejercicio de derechos en aras de intereses estatales legítimos, no ya imperiosos, sino “importantes”, se presume primero que la medida es inconstitucional. El tercer escrutinio es el rational basis review, o control de relación razonable. Se trata de un examen residual sobre normas que no caen dentro de los supuestos de aplicación de los dos escrutinios anteriores. Este test exige que la medida, que en este caso se presume constitucional, mantenga una relación razonable o racional con la finalidad perseguida, que debe ser legítima, y que los medios resulten adecuados a la misma.

El contenido esencial de los derechos fundamentales está necesariamente vinculado al método de la ponderación de los bienes. Sobre ello, Gavara (1994) señala que el método de ponderación de bienes, desde una posición abstracta, parte de una situación de conflicto entre un derecho fundamental y un bien jurídico constitucional por lo que con este método se buscará determinar una jerarquía presupuesta en la redacción del texto constitucional. Si esta jerarquía no es posible determinarla se atenderá a una posición concreta a través del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Ahora bien, el principio de proporcionalidad ha sido exhaustivamente estudiado en la doctrina, y engloba tres subprincipios: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. El test de proporcionalidad comprende tres elementos: juicio de adecuación —la medida que se evalúa ha de ser adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente lícito—, juicio de necesidad —la medida ha de ser necesaria, y no existe una alternativa menos gravosa—, y juicio de proporcionalidad en sentido estricto —que se traduce en una evaluación de costes y beneficios, es decir, las ventajas que se obtienen con la medida han de ser mayores que las desventajas que la misma genera: cabe añadir a este respecto que, en la aplicación del principio de proporcionalidad que se defiende (...) las desventajas que es relevante examinar se reducen al posible impacto de la medida en la dimensión institucional de los derechos fundamentales por desalentar su ejercicio lícito.

En buena medida, el principio de proporcionalidad se encuentra ligado —especialmente en la doctrina alemana— a las teorías relativas acerca del contenido esencial de los derechos fundamentales. (Martínez Pujalte, 2006). Entonces, uno de los límites a la limitación de los derechos fundamentales en una democracia constitucional es el examen de proporcionalidad en sentido amplio.

Clérico (2008) señala que es tarea también de la dogmática constitucional una reconstrucción crítica de la jurisprudencia a la luz del mandato de prohibición por omisión

o insuficiencia. Destaca por ello, la importancia del desarrollo de una dogmática constitucional del mandato de prohibición por omisión o insuficiencia, pues en algunos contextos, como el latinoamericano, se presentarían incumplimiento de obligaciones de hacer que imposibilitan el ejercicio de los derechos que tienen una función prestacional positiva. Así por ejemplo, el Tribunal Constitucional peruano en reiterada jurisprudencia ha hecho referencia al principio de proporcionalidad que debe guiar las decisiones jurisdiccionales. En esta línea, de la revisión de los pronunciamientos del Jurado Nacional de Elecciones, se observará que pocas son las decisiones que detallan la aplicación del test de proporcionalidad. Ahora bien, respecto a la posibilidad de pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones sobre la vacancia del señor Víctor Hugo Rivera Chávez, alcalde de la Municipalidad Provincial de Arequipa, si se opta por ir más allá de los 3 requisitos señalados a profundidad en párrafos precedentes, para que se configure la causal contenida en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63, de la LOM, se deberá realizar el respectivo test de proporcionalidad de si la medida (sanción grave) de vacancia, es razonable a los presuntos hechos que se imputan.

Esta prueba de proporcionalidad deberá tomar en consideración los tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Se podría señalar que la actual Resolución 080-2025-JNE ha sido defectuosa en su motivación respecto a una segunda nulidad del proceso de vacancia y exigencia de medios probatorios adicionales. Asimismo, no aplicó la prueba de proporcionalidad necesarios, llegando a aplicar, incluso, de forma automática, el apercibimiento contra los regidores del Concejo Municipal de la provincia de Arequipa.

Sobre la posibilidad de revisión en la vía Constitucional

En el derecho comparado se cuenta con varios sistemas de justicia electoral, vigentes en América y Europa. Así, Orozco (2001) señala que tenemos: el sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, aquel que conserva en una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales; el sistema que se puede calificar de austríaco, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional, que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral; el sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, aquel que confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al poder judicial, la atribución de resolver las correspondientes controversias electorales; y, el sistema que se puede considerar latinoamericano, caracterizado por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias electorales.

El Perú cuenta con un organismo constitucionalmente autónomo para la justicia electoral: el Jurado Nacional de Elecciones. Organismo electoral con características del modelo latinoamericano, es decir considerado como “la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada función electoral” (Hernández, 1989), que dirige y vigila los procesos electorales y que al igual que en algunos ordenamientos latinoamericanos tiene a su cargo otras funciones como las funciones fiscalizadoras y las funciones educativas.

El artículo 142 de la Constitución peruana señala que, “no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral”. Lo cual es reafirmado y complementado con el artículo 181 del texto constitucional, respecto a que estas resoluciones son “dictadas en instancia final, definitiva”. Con ello, queda claro el

modelo de administración y justicia electoral peruana. Ahora bien, los poderes y órganos constitucionales autónomos, constituidos, —entre ellos, el Jurado Nacional de Elecciones— no se encuentran desvinculados de la Constitución ni son carentes de mecanismos de control jurídico sobre el cómo ejercen sus potestades constitucionales.

El Tribunal Constitucional peruano, en tal sentido ha señalado que, “en un Estado Constitucional de Derecho no existen (ni pueden auspiciarse) zonas exentas de control constitucional, más allá de aquellas que la propia Constitución pueda haber establecido con carácter excepcional”; pero estas zonas exentas no pueden darse en materia de derechos fundamentales, pues ello supondría el Texto Constitucional puede ser afectado y que no exista control jurídico. Por ello, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 2366-2003-AA, de fecha 7 de abril de 2004, caso Espino Espino, señaló que, “no cabe invocar la existencia de campos de invulnerabilidad absoluta al control constitucional, so pretexto de que la Constitución confiere una suerte de protección especial a determinadas resoluciones emitidas por parte de determinados organismos electorales”.

En efecto, aun cuando de los artículos 142.º y 181.º de la Norma Fundamental, se desprende que en materia electoral no cabe revisión judicial de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, y que tal organismo representa la última instancia en tal asunto, dicho criterio sólo puede considerarse como válido en tanto y en cuanto se trate de funciones ejercidas en forma debida o, lo que es lo mismo, compatibles con el cuadro de valores materiales reconocido por la misma Constitución.

Como es evidente, si la función electoral se ejerce de una forma que resulte intolerable para la vigencia de los derechos fundamentales o quebrante los principios esenciales que informan el ordenamiento constitucional, no sólo resulta legítimo sino plenamente necesario el control constitucional, especialmente cuando éste resulta viable en mecanismos como el amparo. En un proceso de amparo proveniente de un proceso de

vacancia municipal del año 2004, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre si los artículos 142 y 181 de la Constitución, permiten que las resoluciones del JNE como zonas libres de control constitucional estén exceptuadas de ser sometidas al control constitucional, mediante el proceso de amparo previsto en el artículo 200, inciso 2 de la Constitución, así como su vinculación con los diferentes tratados y acuerdos internacionales de derechos humanos suscritos por el Perú.

En este caso “Lizana Puelles”, el Tribunal señaló que, independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, “éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como los establecidos en su propia legislación”.

El Tribunal manifestó que, si un órgano electoral tiene amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, podría terminar favoreciendo determinados fines partidista; por lo cual, era necesario un recurso sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del procedimiento electoral.

Y finalmente, el Tribunal Constitucional también tuvo oportunidad de manifestarse sobre si la vía constitucional, mediante el proceso de amparo, es la más idónea, en el caso de vacancia municipal “Castillo Chirinos” del año 2005, señalando que, la irreversibilidad de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones que lesionen los derechos fundamentales, “vulnera el derecho de acceso a la justicia como manifestación de la tutela jurisdiccional efectiva, reconocida ésta en el artículo 139.º 3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 200.º 2 de la Carta Fundamental”. Los artículos 142º y 181º de la Constitución tienen por propósito garantizar que ningún otro poder del Estado se arrogue la administración definitiva de justicia en asuntos electorales.

Sin embargo, cuando el JNE ejerce sus funciones en abierta contravención de los derechos fundamentales, el asunto escapa de los contornos estrictamente electorales, tornándose en una cuestión de relevancia constitucional directa, pues, desde ese instante, en observancia del artículo 200.º 2 de la Constitución, se reconoce el derecho al afectado de exigir jurisdiccionalmente la protección del derecho fundamental lesionado, mediante el proceso de amparo. Una interpretación contraria, no sólo sería atentatoria del referido artículo 200.º 2, sino también de su artículo 201.º, reconoce a este Tribunal como el órgano de control de la Constitución Debido a estos precedentes —casos Espino Espino, Lizana Puelles y Castillo Chirinos— el Jurado Nacional de Elecciones en octubre del año 2005 estableció un procedimiento jurisdiccional que posibilitaba un recurso efectivo y sencillo que en materia procesal efectiva tenga por objeto que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones reexamine, en forma extraordinaria las resoluciones que emita, cuando éstas específicamente afecten u omitan un derecho fundamental de procedimiento. Este recurso se denominó “Recurso Extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva” (aprobado mediante Resolución N° 306-2005-JNE). Gracias a este recurso, los ciudadanos y autoridades que se veían afectados en sus derechos de debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva acudían a esta “instancia extraordinaria”. Con ello, los procesos de amparo en la vía constitucional, se redujeron. Los años transcurrieron, y en el 2018, el Jurado Nacional de Elecciones, aprobó la Resolución N.º 0061-2018-JNE (por mayoría), en el que reconoció que, el “Recurso Extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva” fue un medio excepcional de revisión que surgió en un contexto que se caracterizó por los cuestionamientos a la posibilidad de que las resoluciones de la jurisdicción electoral sean materia de procesos de amparo, así como frente a la necesidad de responder de forma idónea al problema de no contar con un mecanismo eficaz y sencillo en materia electoral, según la obligación prevista en el artículo 25 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos. Ahora bien, el JNE agregó que, durante el periodo de vigencia del recurso, este devino en un mecanismo a través del cual las partes pretendían que la jurisdicción electoral reexamine el fondo de sus resoluciones finales y definitivas, sin la necesidad de fundamentar y demostrar, en forma adecuada, un vicio trascendente durante la tramitación de la causa. Por todo ello, el JNE dejó sin efecto (derogó) la normativa que permitía este recurso extraordinario. Por ello, y estado al caso presente, la vía idónea para recurrir ante la vulneración del debido proceso es el amparo ante un juez constitucional.

Sobre la posibilidad de presentar un amparo electoral

Tal como se ha señalado, es posible el control de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, siempre que se considere que ha habido una afectación de derechos fundamentales. No es necesario que, la vía jurisdiccional electoral se haya agotado, debido a que no existe prohibición, ni normativa, ni jurisprudencia que impidan acudir a la vía constitucional.

A nivel jurisprudencial, en reiterados pronunciamientos (STC 02366-2003-PA/TC, 05854- 2005-PA/TC, 02730- 2006-PA/TC, entre otras) el Tribunal Constitucional peruano se ha manifestado en este sentido. El requisito de procedencia, en todo caso, sería la afectación de derechos fundamentales con la resolución expedida por el organismo electoral. A lo largo, de los años, el máximo intérprete constitucional ha venido resolviendo en dicho sentido.

El precedente vinculante recaído en el Expediente 05854-2005-PA/TC, señala no sólo la viabilidad, sino la absoluta necesidad de que las resoluciones del JNE sean sometidas a un escrutinio de validez constitucional a través del proceso de amparo.

Por ello, el nuevo Código Procesal Constitucional, aprobado mediante Ley 30307, dentro de sus causales de improcedencia previstas en el artículo 7, ha omitido cualquier referencia a las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones.

A partir de lo anterior queda claro, que un juez constitucional podrá analizar si los puntos resolutivos de la Resolución 80-2025-JNE deben ser declarados nulos, y por ende, carecer de validez y efecto jurídico alguno.

Asimismo, el artículo 18 del Nuevo Código Procesal Constitucional habilita la presentación de medidas cautelares en los procesos de amparo. ¿Cuáles serían los derechos que se habrían afectado, producto de la Resolución 80- 2025-JNE? La parte resolutive ha dispuesto HACER EFECTIVO EL APERCIBIMIENTO señalado en el numeral 2 de la parte resolutive de la Resolución N.º 0024-2024-JNE (del primer proceso apelatorio), del 31 de enero de 2024; y en consecuencia, el Jurado Nacional de Elecciones ha remitido (o, va a remitir) copias de los actuados al presidente de la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal de Arequipa, para que las remita al fiscal provincial penal respectivo, a fin de que evalúe la conducta de los integrantes del Concejo Provincial de Arequipa.

Con esta decisión, se está afectando el derecho del debido proceso, porque los integrantes del Concejo Municipal no han tenido la oportunidad de sustentar su defensa para la imputación de supuesta falta o diligencia de considerar determinados medios probatorios para la resolución del pedido de vacancia municipal que estaría exigiendo el Jurado Nacional de Elecciones. Es reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho al debido proceso que se halla consagrado en el artículo 139, numeral 3, de la Constitución peruana, es un derecho cuyo ámbito de irradiación no se limita únicamente al campo judicial en sentido estricto, sino que también se proyecta sobre procesos de toda índole en donde se encuentren en controversia los derechos e intereses de las personas, sean estas naturales o jurídicas, como en el presente caso, que versa sobre un proceso de jurisdicción especializada administrativa-electoral que ha involucrado de manera directa, en la resolución 080-2025-JNE, al Concejo municipal. “el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de

orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, (...), a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos [...]”; y que “El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, (...) (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)” (Fundamento 6 de la Sentencia recaída en el Exp. N.º 04010-2023-PA/TC) El referido derecho al debido proceso que poseen los integrantes del Concejo Municipal, admite dos dimensiones: una formal, procesal o procedimental, y otra de carácter sustantivo o material.

Respecto a la dimensión formal, se abarca diversas garantías y reglas; así, hubo una primera resolución que anuló el acuerdo de la no vacancia (Resolución N.º 0024-2024-JNE) y los miembros del Concejo Municipal fueron notificados con la parte resolutive que señalaba que, en el plazo máximo de quince (15) días hábiles convoquen nuevamente a sesión extraordinaria y se pronuncien sobre el pedido de vacancia, de acuerdo con lo establecido en el considerando 3.21. de la resolución (referido a la necesidad de analizar más medios probatorios), disponiendo el apercibimiento, en caso de incumplimiento, de remitir copias de los actuados al presidente de la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal correspondiente.

Ahora bien, los regidores sí cumplieron con volver a debatir, analizar, y emitir una decisión fundamentada de forma individual sobre su posición respecto al pedido de vacancia. Para esta decisión, se contó con todos los medios documentales probatorios que les fueron proporcionados por la administración de la municipalidad.

El Jurado Nacional de Elecciones, ha anulado por segunda vez el proceso de vacancia. No ha solicitado la posición, de forma escrita, o mediante la realización de una audiencia al cuerpo de regidores respecto a la valoración realizada en la sesión extraordinaria en la que no se desestimó el pedido de vacancia. Por ello, estamos frente a la vulneración

del debido proceso en su dimensión procedimental. De otro lado, a nivel sustantivo, no se puede alegar que el Concejo provincial haya incumplido el mandato contenido en la Resolución 0024-2024-JNE porque sí se debatió, argumentó y decidió el pedido de vacancia. Lo que argumenta el propio Jurado Nacional de Elecciones, en la nueva resolución (080-2025-JNE) es que, el Concejo provincial debió solicitar documentación adicional.

A diferencia de la primera nulidad, en esta ocasión no manifiesta quién de los regidores habría cuestionado que no contaba con los recursos necesarios para adoptar una decisión válida. Al contrario, se daría a inferir que, es el órgano electoral quien para resolver el fondo de la controversia requiere de más documentos que se desconoce su existencia para los miembros del Concejo provincial. Por ello, estamos frente a la presencia de la vulneración de la segunda dimensión del derecho al debido proceso, porque la resolución del JNE carece de razonabilidad, y falta de motivación respecto al actuar, supuestamente indebido, de los regidores. Adicionalmente, es preciso hacer referencia al derecho de defensa, que no ha podido ser ejercido por parte de los integrantes del concejo municipal.

El derecho de defensa está reconocido en el artículo 139, numeral 14, de la Constitución peruana; y garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, penal, tributaria, mercantil, laboral, electoral, etc.), no queden en estado de indefensión. Por tanto, el contenido del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso de jurisdicción especializada, como la electoral, los miembros del Concejo municipal no hayan tenido la oportunidad de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos.

En el presente caso, no ha habido un estadio, etapa, u oportunidad en la que los miembros del Concejo municipal pudieran realizar sus descargos respecto a la imputación de que no se cumplió con el mandato establecido en la Resolución 024-2024-JNE.

El Concejo Municipal actuó como juez ad quo, en el proceso de solicitud de vacancia contra el alcalde. El Jurado Nacional de Elecciones (juez ad quen), con la resolución 080-2025-JNE estaría aplicando una sanción severa al ad quo, sin haberle dado la oportunidad de defenderse en el proceso, puesto que no era una de las partes principales del proceso. Las partes principales del proceso eran los solicitantes de la vacancia (recurrente y adherente) y la autoridad edil (alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez).

Con la Resolución bajo análisis, el ad quo ha pasado a ser sancionado con el apercibimiento, lo cual además del debido proceso, derecho de defensa, habría ido más allá de lo peticionado por las partes del proceso (resolución ultra y extra petita e incongruencia procesal). Aspecto que, se analizará en el siguiente apartado. Ahora bien, en el presente caso, además del proceso de amparo que podría presentar el Concejo Provincial de la provincia de Arequipa, se podría recurrir a una medida cautelar.

La medida cautelar se limita a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, y el perjuicio que se pueda ocasionar. En el presente caso, el Concejo provincial está obligado a cumplir con el nuevo mandato de volver a realizar una sesión extraordinaria para resolver el pedido de vacancia del alcalde provincial.

No obstante, llevar adelante esta sesión extraordinaria podría configurar que se esté aceptando los términos del Jurado Nacional de Elecciones respecto a que no se habría cumplido con el análisis de los documentos y medios probatorios dispuestos en la resolución 024-2024-JNE, confirmado en la resolución 080-2025-JNE. Asimismo, en camino se halla el cumplimiento del apercibimiento, y por ende una inevitable investigación por parte del Ministerio Público contra los integrantes del Concejo Provincial de Arequipa.

Por estos motivos, halla sustento que se presente una medida cautelar en el proceso de amparo. Dado los tiempos cortos, la medida cautelar no evitará que se realice la sesión

extraordinaria, pero sí repararía, en parte, la eventual investigación que llevará adelante el Ministerio Público por supuestas infracciones señaladas por el Jurado Nacional de Elecciones, más aún sí como se ha analizado, los integrantes del Concejo no tuvieron la oportunidad de defenderse ante la jurisdicción electoral.

El derecho de defensa garantiza, que en un proceso de jurisdicción electoral, los miembros del Concejo provincial hayan tenido conocimiento, previo y oportuno, de los diferentes actos procesales que los pudieran afectar, a fin de que tengan la posibilidad de ejercer, según la etapa procesal, los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos. ¿El pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones consideró que en la categoría “otros documentos” se estaba informando a los miembros del Concejo provincial que debían resolver en tal o cual sentido conforme a estos medios probatorios? Queda claro que, los miembros del Concejo provincial actuaron de buena fe y de forma correcta al resolver por segunda vez el pedido de vacancia, en base a toda la documentación adicional que le proporcionó la administración de la municipalidad.

Y por ende, la apelación segunda que se volvió a presentar por parte de la recurrente y adherente constituía un nuevo proceso de revisión de la decisión del juez ad quo. Y, en tal sentido, debió nuevamente ser informado respecto a su posible infracción para ejercer su derecho de defensa. Ya que podría alegarse, por parte del Jurado Nacional de Elecciones que, todos los procesos, son en realidad procedimientos, partes de un todo, que tienen que ver con el pedido de vacancia del alcalde, pero tal posición para hacer efectivo el apercibimiento en la segunda resolución de nulidad, resulta, a todas luces, no proporcional.

¿Es posible presentar un amparo pese a no haberse agotado la instancia electoral? Tal como se ha venido manifestando, se podría recurrir a un “amparo frente a resolución” por presunta vulneración de derechos fundamentales. Ahora bien, es pertinente señalar que, si bien no se ha agotado la instancia electoral, se podría recurrir al amparo porque la

vulneración podría convertirse en irreparable, en el extremo que, se remite al distrito fiscal las actuaciones del Concejo provincial, y se dispone que el Concejo emita una nueva decisión.

El Código Procesal Constitucional, así lo prevé en su artículo 43. Artículo 43. Agotamiento de las vías previas El amparo solo procede cuando se hayan agotado las vías previas.

En caso de duda sobre el agotamiento de la vía previa se preferirá dar trámite a la demanda de amparo. No será exigible el agotamiento de las vías previas si: (...) 2) por el agotamiento de la vía previa la agresión pudiera convertirse en irreparable; (...)

Sobre la debida motivación de las decisiones jurisdiccionales

A lo largo del análisis de la Resolución 080-2025-JNE se apreciaría también una vulneración al derecho de debida motivación de las resoluciones judiciales. Respecto a este derecho, el Tribunal Constitucional peruano, en reiterada jurisprudencia ha precisado que la exigencia de que las decisiones jurisdiccionales (esto incluye a las resoluciones del JNE en la jurisdicción electoral) deben hallarse debidamente motivadas porque ello, garantiza que los jueces, expresen el proceso mental que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables.

La infracción del derecho a la motivación de las resoluciones constituye supuestos de “manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva”, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del nuevo Código Procesal Constitucional.

Ahora bien, si bien es cierto que la judicatura de amparo carece de competencia respecto de asuntos meramente legales u ordinarios, sí tiene competencia cuando se presentan vicios de “motivación externa”, específicamente, déficits o errores respecto de

bienes constitucionales, es decir, un supuesto de motivación constitucionalmente deficitaria, como en el presente caso, respecto a la consideración de que el Concejo provincial de Arequipa habría incurrido en una “conducta omisiva reiterativa” y que devendría en un acto de incumplimiento a lo dispuesto en la Resolución N.º 0024-2024-JNE; sin realizar mayor sustento respecto a esta supuesta conducta (premisa fáctica) del Concejo Municipal, y por el contrario, imponiendo hacer efectivo el apercibimiento decretado en el numeral 2 de la parte resolutive de la Resolución 0024-2024-JNE. Asimismo, habría una indebida motivación porque, no sólo se verifica que en el caso concreto se hace referencia a una aparente justificación de las premisas fácticas (Concejo provincial no habría resuelto conforme a lo dispuesto en la Resolución 24- 2024-JNE), sino también a un problema relacionado con la premisa normativa: ¿cuál es el dispositivo legal que habilita al Jurado Nacional de Elecciones a sancionar la decisión del juez ad quo (Concejo provincial) con la disposición de un apercibimiento para que se derive al Ministerio Público la conducta y decisión adoptada? No estaríamos ni siquiera frente a un problema de interpretación de la causal de vacancia del numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; sino que, se ha realizado una interpretación de aplicación automática del apercibimiento por no haber considerado uno o dos documentos adicionales, que, en posición del Jurado Nacional de Elecciones, el Concejo provincial debió observar y analizar para la emisión de su voto.

Documentos adicionales que, el propio Concejo provincial desconocería su existencia o inexistencia, y que en el acta de la decisión del pedido de vacancia (segunda decisión) no se habría observado, cuestionado o advertido. Habiendo, detallado hasta el momento, las premisas de los aparentes vicios en los que habría incurrido el juez ad quem, debemos señalar que, de manera más específica, la Resolución 080-2025-JNE, habría incurrido en un error de exclusión de derechos fundamentales, al “no haber considerado la

aplicación de un derecho fundamental como es el debido proceso o el ejercicio del derecho de defensa” (resoluciones recaída en el Expediente N.º 01172-2022-PA/TC; Expediente 03767- 2012-AA/TC, fundamento 8; Expediente 00649-2013-AA/TC, fundamento 3; 02126- 2013- AA/TC, fundamento 3; entre otros).

Un aspecto que también debe considerarse al analizar la debida motivación de las resoluciones judiciales es la “congruencia procesal”; puesto que, el derecho a la debida motivación de las resoluciones alude a que el juez, explique las razones o justificaciones objetivas que llevaron a la decisión adoptada, otorgando así, una respuesta razonada y “congruente” con las pretensiones. La debida motivación de las resoluciones garantiza que los órganos jurisdiccionales (como el Jurado Nacional de Elecciones), al momento de resolver las pretensiones de las partes, se pronuncie en el marco planteado por ellas; es decir, no incurra en modificaciones que alteren el debate procesal (incongruencia activa).

En el caso bajo análisis, tanto la recurrente como el adherente, realizaron la apelación del Acuerdo adoptado por el Concejo provincial (segundo acuerdo) considerando que se había dado una incorrecta interpretación de los hechos; no se evidencia en los escritos que las partes hayan solicitado al Jurado Nacional de Elecciones, alguna sanción al Concejo provincial, por tanto se habría presentado una incongruencia extra petita (extender el pronunciamiento a cuestiones no sometidas a la decisión del tribunal).. (...) el principio de congruencia procesal exige q el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas (Sentencia 00728-2008-PHC/TC, fundamento 7-e).

Sobre la naturaleza representativa de los concejos municipales, la obligatoriedad de administrar justicia y la prohibición del abuso del derecho.

Respecto a los órganos legislativos, tenemos que, a nivel nacional, el Congreso de la República representa al Poder Legislativo. La Constitución peruana regula las relaciones

entre el Poder Legislativo y Ejecutivo que dan cuenta del sistema de gobierno peruano (artículo 116, artículo 130, artículo 102.9, artículo 104, artículo 101.4, artículo 118.1, artículo 96, etc.). Por ello, se afirma que, nuestro país sigue un modelo presidencialista atenuado; es decir un presidencialismo con elementos del parlamentarismo, en el que, el Congreso tiene prerrogativas de control político ordinario como los pedidos de información, la estación de preguntas, las interpelaciones, comisiones investigadoras, entre otros; y, prerrogativas de control político extraordinario como la moción de censura o la cuestión de confianza.

A nivel subnacional, específicamente para las regiones, se cuenta con la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), que señala que la organización de los gobiernos regionales comprende al Consejo Regional, la Presidencia Regional (actualmente denominado Gobernación Regional) y el Consejo de Coordinación Regional. El artículo 13 de la LOGR establece que es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional, cuyas funciones y atribuciones se hallan establecidas en la ley y aquellas que le sean delegadas. Para el caso de las municipalidades, los Concejos municipales constituyen órganos representativos de la ciudadanía local. En el Perú, a nivel municipal se ha adoptado un modelo en el que, los concejos municipales integran al alcalde (artículo 5 de la LOM); a diferencia, de los Consejos Regionales.

Por tanto, tenemos un modelo municipal en el que el órgano representativo, es legislativo y fiscalizador, pero que incluye al alcalde en su conformación. Ahora bien, refiriéndonos al ámbito nacional, tenemos que, según la Constitución de 1993, en su artículo 93, los congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. ¿esta previsión puede aplicarse también al órgano legislativo de las municipalidades? Evidentemente, los miembros del concejo municipal al decidir sobre un proceso de vacancia, han emitido

opiniones y han ejercido su derecho al voto frente al pedido de vacar al alcalde. No sólo han realizado un juicio basado en la normativa constitucional y legal, sino que además han realizado un razonamiento de decisión política. Este razonamiento de decisión política (juicio) está protegido a nivel constitucional para liberar de responsabilidad a los congresistas de la república en el ejercicio de sus funciones cuando emiten opiniones y votos (representantes nacionales); pero para los consejeros regionales y regidores municipales no se ha contemplado tal protección. Tal como señala la sentencia recaída en el expediente 004-2016-PI/TC, fundamento 13, el constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades, a través de sus órganos de gobierno, autonomía política, inaugurando dentro del Estado peruano una modalidad especial que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de Gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios de la gestión de sus intereses. Sin embargo, esta autonomía no significa autarquía, puesto que el desarrollo normativo y decisiones que realicen los consejeros y concejales (regidores) debe enmarcarse en la Constitución y la legislación nacional. Y, ni la Constitución, ni la LOM han previsto un supuesto de protección a los regidores en cuanto a sus votos y opiniones.

Pero, ¿ello significa que el Jurado Nacional de Elecciones deba valorar, calificar, y señalar responsabilidad a los miembros del Concejo municipal por sus opiniones y el sentido de sus votos en un proceso de vacancia? Si bien, los miembros del Concejo Municipal no están protegidos en cuanto a sus opiniones y votos, ello no implica que se haga un abuso del derecho.

La Constitución, en su artículo 103, in fine, señala que no se ampara el abuso del Derecho. En tal sentido, si bien los integrantes del Concejo Municipal no poseen la irresponsabilidad por el ejercicio de sus votos y opiniones, ello no significará que sus decisiones sean cuestionadas de forma no motivada, si han cumplido con las previsiones

legales. Y, ¿cuál es la previsión legal? El artículo 11° de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas.

La legislación y jurisprudencia han dejado claro que, hay una obligatoriedad de ejercer el voto por parte de los integrantes del Concejo Municipal. Y así se ha dado. Los miembros del Concejo Provincial de Arequipa cumplieron con la previsión legal de argumentar el sentido de su voto y de realizar el voto en determinado sentido, cumpliendo de esta forma con su rol de primera instancia de decisión (ad quo).

El numeral 8 del artículo 139 de la Constitución, establece que, son principios y derechos de la función jurisdiccional, el “principio de no dejar administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley”. Al constituirse, en un proceso de vacancia, como la primera instancia de decisión, los integrantes del Concejo provincial actuaron conforme a la Constitución. Ahora bien, ¿qué significa “salvar el voto”? De acuerdo, con la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar se regula el “principio de legalidad”.

Por este principio, las autoridades administrativas deben efectuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. La Ley 27444 es aplicable a los procesos de vacancia, de forma supletoria, a la Ley Orgánica de Municipalidades. Salvar el voto, significa que si bien, los integrantes del Concejo Municipal deben realizar la votación en los procesos de vacancia (o suspensión, u otros dentro de sus competencias), pero sí pueden optar por la “abstención. La Ley 27444, en el artículo 112, establece la obligatoriedad del voto Obligatoriedad del voto 112.1 Salvo disposición legal en contrario, los integrantes de órganos colegiados asistentes a la sesión y no impedidos legalmente de intervenir, deben

afirmar su posición sobre la propuesta en debate, estando prohibido inhibirse de votar. 112.2 Cuando la abstención de voto sea facultada por ley, tal posición deberá ser fundamentada por escrito. La Ley 27444, en el numeral 3 del artículo 99, establece las causales de abstención. Artículo 99.- Causales de abstención La autoridad que tenga facultad resolutive o cuyas opiniones sobre el fondo del procedimiento puedan influir en el sentido de la resolución, debe abstenerse de participar en los asuntos cuya competencia le esté atribuida (...): Por tanto, si bien la Ley del Procedimiento Administrativo General señalaría la previsión de la obligatoriedad del voto, (a favor o en contra) no es menos cierto que, señala la posibilidad de abstención cuando sea facultada por Ley. Y es precisamente la Ley Orgánica de Municipalidades que en su artículo 11 permite salvar el voto si se deja constancia por escrito en las actas.

En el caso del Concejo Provincial de Arequipa, los integrantes ejercieron su facultad de votar (a favor o en contra), dejando sentados sus argumentos (decisión motivada). De esta forma se ha cumplido con la exigencia legal. Pretender que, se considere determinados medios probatorios, o que resuelvan en determinado sentido a través de determinados medios, o señalar que debieron analizar más medios documentales que en el momento no tenían conocimiento, podría incurrir en una extralimitación de las facultades del Jurado Nacional de Elecciones, y por ende, un ejercicio abusivo del derecho.

El artículo 924 del Código Civil señala que, aquél que sufre o está amenazado de un daño porque otro se excede o abusa en el ejercicio de su derecho, puede exigir que se restituya al estado anterior o que se adopten las medidas del caso, sin perjuicio de la indemnización por los daños irrogados. Los miembros del Concejo provincial también pueden optar por recurrir a la vía civil si consideran que se ha ejercido el abuso del derecho.

Sobre el apercibimiento al concejo municipal

Hay responsabilidad del Concejo Provincial, si el acuerdo tomado contraviene la Ley. Así lo señala el artículo 11 de la Ley Orgánica de Municipalidades una resolución final del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que señale que se ha presentado una contravención a la Ley en el proceso que se sigue. ¿La decisión adoptada por el Concejo Provincial de Arequipa ha contravenido la Ley? La decisión cumplió con los parámetros constitucionales y legales exigidos para la resolución de un proceso de vacancia.

En todo caso, si se considera que ha habido una contravención deberá señalarse cuál, en qué etapa, y las consecuencias de esta.

Por ello, al no existir una resolución final del proceso, no se debió hacer efectivo el apercibimiento de remitir copias de los actuados al presidente de la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal de Arequipa, porque significaría que, para el Jurado Nacional de Elecciones el Concejo Provincial sería presunto responsable de haber contravenido la ley al momento de resolver el pedido de vacancia, y que por ello, debe ser investigado para hallarse, o no, responsabilidades. No obstante, estamos ante un proceso de vacancia que aún no ha culminado en instancia administrativa.

Dentro del análisis efectuado el especialista considera que en forma paralela el concejo puede acudir a la vía constitucional, para la presentación de un recurso de amparo y medida cautelar por vulneración al derecho de debido proceso, de defensa, de motivación de las resoluciones. Asimismo, los miembros del Concejo Provincial de Arequipa podrán recurrir a la vía judicial si consideran que ha existido el ejercicio abusivo de un derecho por parte del pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

3.5.3. *El Especialista en Derecho Constitucional*

VICTOR GARCIA TOMA

Abogado, docente universitario y jurista peruano. Es magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Fue Ministro de Justicia del Perú desde el 18 de marzo de 2010 al 14 de septiembre de 2010, durante el segundo gobierno de Alan García Pérez. Presidente del Tribunal Constitucional desde el 2005 hasta el 2006. Actualmente, es Socio de la firma de abogados peruana Benites, Vargas & Ugaz Abogados. Fue Miembro del Tribunal de Honor del Jurado Nacional de Elecciones, período 2016. Ostentó el cargo de vicepresidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, período 2014-2020. Actualmente es miembro de la Comisión Consultiva de la Junta Nacional de Justicia. Asimismo, es miembro del Comité de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Comercio de Lima. Entre 2023 y 2024 fue representante del Perú ante la Organización de las Naciones Unidas durante el gobierno de Dina Boluarte.

El Análisis Constitucional

En el presente apartado se desarrolla como estas actuaciones realizadas en el expediente de vacancia del alcalde Provincial de Arequipa han generado una afectación de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por nuestro país, en favor del señor Víctor Hugo Rivera Chávez, en su calidad de alcalde de la Municipalidad Provincial de Arequipa.

2.1. La afectación al debido proceso

Constitución "Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación".

Bajo dicho nomen iuris se expone el conjunto de derechos, principios y garantías que aseguran que la tutela de los derechos fundamentales de la persona sea realmente efectiva durante el desarrollo de un proceso judicial o procedimiento punitivo en sentido lato; vale decir, entre la etapa que transcurre desde la admisión a trámite de la demanda, denuncia, queja o solicitud planteada por o contra un justiciable y la emisión de la decisión jurisdiccional o administrativa. Luis Machado De Bernardis [La garantía procesal del debido proceso. Lima: Editorial Cuzco, 1999] lo define como el conjunto mínimo de elementos que deben estar presentes, para hacer posible la aplicación de la justicia en un caso concreto.

Se trata de un derecho continente; es decir, alude a una pluralidad autónoma de facultades aplicables en los procesos y procedimientos de carácter jurisdiccional o disciplinario. En consecuencia, se acredita la violación del debido proceso cuando se impide, limita o desconoce algún derecho reconocido por la Constitución o los tratados internacionales de los que el Estado es parte.

La referida infracción debe ser producida por un agente jurisdiccional o administrativo, al interior de un proceso o procedimiento a su cargo. El debido proceso puede ser clasificado en formal o sustancial: El primero, guarda relación con la aplicación y respeto de los derechos, garantías y principios de naturaleza procesal. El segundo, se refiere a lo axiológicamente resuelto. En ese sentido, esta última modalidad constituye un estándar patrón o módulo de justicia acerca de lo axiológicamente válido.

De lo expuesto, se colige la necesidad de evaluar el contenido de las actuaciones jurisdiccionales o administrativas conforme a estándares o criterios de justicia sustentables de toda decisión; es decir, una determinación exhibiente de racionalidad, razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad. Se salvaguarda así, que en la tramitación de un proceso o procedimiento en donde se busca la solución de un conflicto de naturaleza jurídica o la aclaración de una incertidumbre jurídica, se permita y respete en favor de las

partes involucradas, el ejercicio de los derechos fundamentales materialmente procesales y una decisión judicial o administrativa con respeto al valor justicia. Ergo, se busca asegurar que toda persona sea juzgada de manera justa, imparcial y conforme a las normas vigentes.

Al respecto, también cabe señalar con relación al debido proceso en sede administrativa, el Tribunal Constitucional, ha declarado que: "el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)".

Asimismo, ha señalado lo siguiente: "(...) el derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, respeto, por parte de la administración pública o privada, de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)".

En este contexto, se observa una transgresión a dicho principio-derecho perjuicio del alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez, dado que la solicitud vacancia se sustenta en pruebas patentemente insuficientes e interpretaciones subjetivas sobre un presunto conflicto de intereses. Además, de acuerdo con la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), para que se configure la causal de vacancia por restricción de contratación, es indispensable demostrar de manera plena y fehaciente que la autoridad edil participó directamente en el proceso de contratación.

En ese supuesto, se evidencia que no se ha acreditado tal intervención, por lo que la decisión del Concejo Municipal de declarar improcedente la vacancia, deviene ajustada al

respeto del debido proceso. A mayor abundamiento, cabe señalar que, en este proceso de vacancia, se han identificado diversas afectaciones sobre la materia. Entre ellas es citable la siguiente: a) Deficiencias en la carga de la prueba No se han presentado pruebas fehacientes que demuestren la participación del alcalde en la contratación cuestionada. El artículo 26 del Código Procesal Constitucional establece que la carga de la prueba corresponde a quien alega la vulneración de un derecho. En este caso, dicha obligación queda a cargo de la regidora Claudia Orihuela Larico y el ciudadano Jorge Gallegos Cuaco.

Así, a los suscribientes de la solicitud de vacancia, les corresponde aportar pruebas concluyentes sobre la supuesta infracción a las reglas de restricción a la contratación, lo que no ha ocurrido. 2.2. La afectación al principio -derecho a la motivación, por falta de justificación adecuada en las resoluciones previas Constitución "Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 5. la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto de los decretos en trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan".

La motivación exige la fundamentación escrita de una resolución judicial o administrativa. Se asume como el dar causa, argumento o razón del modo de solución de una controversia o solicitud. Por ende, implica evidenciar y dar a comprender las consideraciones que ha tenido la autoridad para resolver de una manera determinada. Así, aparece como la pauta de razonamiento exigible a una decisión. Dicha justificación se refiere conjuntamente a las causas generadoras de la decisión y a los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Juan Igartúa Salavarría. El razonamiento en las resoluciones judiciales. Lima: Palestra Editores, 2009] señala que la motivación "es un discurso orientado a desplegar los argumentos que constituyen las buenas razones sobre las que aquella se funda". La motivación como obligatoria justificación de una decisión, expone la necesidad de ofrecer razones amparadas en hechos debidamente acreditados en el proceso y en las disposiciones,

principios, valores o precedentes vinculantes adscritos a nuestro ordenamiento jurídico. La doctrina señala que la motivación escrita cumple las funciones siguientes: a) Garantía de defensa Las partes deben conocer las razones fácticas y jurídicas de la decisión adoptada.

Ello con la finalidad de poder promover según sea necesario, su impugnación con elementos argumentativos supuestamente promotores de la reparación del error cometido.

b) Garantía legitimadora La ciudadanía adquiere confianza en los entes que imparten justicia, cuando estos pueden acreditar que sus decisiones son conformes a los hechos controvertidos y reglados a derecho. Las resoluciones jurisdiccionales o administrativas no solo poseen una relevancia jurídica significativa, al ser la manifestación concreta de lo resuelto en un proceso o procedimiento, sino que a su vez guardan un carácter político de vital importancia para el sistema democrático. La exigencia de que las decisiones sean motivadas garantiza que los argumentos empleados para la solución de la controversia o incertidumbre jurídica, se realice con sujeción a la Constitución y a la ley. La debida motivación debe sostenerse sobre dos dimensiones: una justificación interna por la que se debe procurar un discurso coherente, en el que los considerandos o premisas fácticas o jurídicas sentadas en el razonamiento judicial permitan arribar a inferencias respetuosas de la lógica formal; y, una justificación externa, en la que se atiende a la fundamentación y justificación adecuada de las premisas fácticas o jurídicas que componen el razonamiento del juzgador.

El supremo intérprete de la Constitución ha establecido en el caso *Giuliana Llamoja Hilares* (Expediente N° 00728-2008-HC/TC), que los supuestos que constituyen violaciones al principio de motivación son los siguientes: Inexistencia o apariencia de motivación. Falta de motivación interna del razonamiento. Deficiencias de la motivación externa. La motivación insuficiente. La motivación sustancialmente incongruente. La motivación no cualificada. En relación al caso materia de análisis se verifica una falta de motivación interna del razonamiento. Dicha disfuncionalidad se presenta en una doble dimensión: de un lado,

cuando existe la invalidez de una inferencia (derivación de una proposición lógica) a partir de las premisas establecidas por el órgano encargado de resolver; esto es, ineficacia de enunciado conclusivo derivado de un yerro en la ilación lógica para establecer un desenlace jurídico; y, del otro, cuando existe una falta de conexión en el discurso narrativo; el cual a la postre aparece confuso, oscuro y dudoso para develar las razones en las que se apoya la decisión. En ambos casos queda trunca la identificación de los argumentos utilizados para la adopción de la decisión; ya sea desde la perspectiva de su incorrección lógica o la inconsistencia de la descripción lingüística.

En efecto, dicho vicio se consuma por la discordancia entre los hechos expuestos y los fundamentos legales; por los dislates semánticos; por la relación antitética entre las diferentes partes de la sentencia, en donde aparecen las inconexiones lógicas entre la denominada razón suficiente y el discurso argumentativo. Juan Igartúa Salavarría [ob. cit.] señala que la justificación interna es aquella que: "concatena las distintas decisiones compartimentadas para hacerlas desembocar en una decisión terminal". En suma, dicho vicio de motivación responde a la falta de implicación: o sea, por ser carente de una estructura lógica de conexión o de condición.

En ese contexto, aparece el principio de razonabilidad previsto en el artículo 200 de la Constitución; el cual ha sido declarado por el Tribunal de aplicación transversal en todo el sistema jurídico nacional. Dicha pauta basilar que plantea la necesidad de la adecuación lógico-axiológica entre el hecho o suceso desencadenante de una determinación estatal en sentido lato y el resultado de esta, en cuanto a sus aspectos cuantitativos, cualitativos e instrumentales.

Esta pauta basilar conlleva a examinar los efectos de la argumentación justificativa expuesta en la determinación estatal. Así, la razonabilidad de una medida legislativa, administrativa o judicial queda acreditada con la obtención de un fin constitucional. Este

examen valorativo debe incidir en aspectos tales como: El respeto a las reglas de la lógica deductiva; esto es, que la conclusión a que se llegue en el examen se infiere necesariamente de las premisas o proposiciones.

Por ende, se debe verificar que no existan contradicciones, omisiones, inferencias incoherentes o inválidas, etc. El fundamento en una fuente jurídica y en los valores políticos previstos en la Constitución. Los efectos admisibles para la ciudadanía en función a los criterios existentes en un espacio-tiempo convivencial.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ha señalado en reiterada jurisprudencia que un procedimiento de vacancia debe contar con una motivación adecuada y objetiva. No obstante, en la tramitación de la presente solicitud se ha detectado una falta de motivación interna en el razonamiento del Jurado.

Ello en razón a que dicho ente ha expuesto premisas no acreditadas y falta de conexión en su discurso narrativo. Al respecto, veamos lo siguiente: a) El uso de indicios en lugar de pruebas directas En reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha señalado que los procedimientos administrativos sancionadores no pueden basarse en meros indicios o suposiciones.

En el presente caso, la solicitud de vacancia se fundamenta en presunciones sobre un supuesto conflicto de intereses entre el alcalde y el proveedor de seguridad Herbert Hernán Jaime Arenas Román, sin acreditarse documentalmente una intervención directa del alcalde en la contratación.

En esa línea, debe destacarse lo establecido por el supremo interprete de la Constitución, en el sentido que "la imputación debe estar sustentada en hechos probados y no en meras conjeturas o presunciones", b) La omisión de evaluación objetiva de los descargos del alcalde, En suma, la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE),

en los procedimientos de vacancia se deben evaluar todos los descargos presentados por la autoridad cuestionada antes de emitir una decisión.

En este caso, se advierte que la resolución que tramitó la vacancia no analizó en detalle los argumentos del alcalde, lo que constituye una vulneración del derecho a la defensa.

En conclusión, la garantía del debido proceso debe prevalecer, impidiendo la imposición de sanciones sin pruebas claras y contundentes que acrediten una infracción legal por parte del alcalde. En este caso, se ha vulnerado dicho derecho, ya que no se ha realizado una valoración objetiva y suficiente de los elementos de prueba.

Asimismo, la carga de la prueba no ha sido cumplida por los solicitantes de la vacancia, en contravención del Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Consígnese, además, que la falta de una adecuada motivación por parte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) afecta la validez del procedimiento, comprometiendo su legitimidad. Por lo tanto, dado que la vacancia no puede fundamentarse en meros indicios o conjeturas, conforme a los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, la solicitud presentada carece de sustento y su aprobación representaría una vulneración a los principios que rigen el Estado de Derecho.

La afectación al derecho a la defensa Constitución "Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por este desde que es citada o detenida por cualquier autoridad. [...]". Denominase como tal, a aquella garantía destinada a que las personas sujetas a la determinación jurisdiccional de sus derechos y obligaciones no queden de un lado, en indefensión jurídica; y, del otro, puedan contradecir impugnando aquellos

actos procesales que pudieran repercutir negativa e injustificadamente en sus bienes e intereses.

Dicho atributo plantea la proscripción del "vicio de desvalimiento" en los ámbitos siguientes: comparecencia ante la autoridad; alegación para argumentar o rebatir las imputaciones planteadas en su contra: acreditar o demostrar la veracidad de sus argumentaciones. Para ello instrumentalmente operan la posibilidad de poder ofrecer y actuar los medios necesarios; así como el uso de un tiempo razonable. Es patente que la Constitución proscribiera toda forma de indefensión. Su ejercicio se manifiesta en todas las etapas de un proceso judicial o procedimiento administrativo sancionador.

En relación con el derecho de defensa en sentido lato, cabe señalar que dicha garantía apunta a que el justiciable tenga a lo largo de todo el proceso la oportunidad de exponer sus argumentaciones de resguardo en pro de la conservación o reconocimiento de sus derechos; las cuales deben ser debidamente valoradas por la autoridad correspondiente. Ello debe efectuarse con la amplitud necesaria para que pueda hacer conocer las razones que le asisten, ya sea en el ámbito del relevamiento fáctico de los hechos materia de examen, así como de los medios probatorios que se encuentran a su alcance. En ese escenario aparece como componente básico en favor del justiciable, el denominado derecho a la prueba.

El Tribunal Constitucional en el caso Luis Salas Guevara Schultz (Expediente N° 01014-2007-HC/TC), ha reconocido como derecho implícito, el que la actuación probatoria se realice de conformidad con los valores de pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Así, en el caso An Vallie Lynelle (Expediente N° 01231-2002-HC/TC), ha consignado que el derecho a la defensa se afecta cuando en el seno de un proceso o procedimiento, cualquiera de las partes resulta impedido por actos concretos del operador jurisdiccional, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos.

Asimismo, ha precisado que la prueba capaz de producir un conocimiento cierto o probable en la conciencia es aquella que reúne los cuatro presupuestos siguientes: - La veracidad objetiva Esta plantea que la prueba exhibida en el proceso debe dar un reflejo exacto de lo acontecido en la realidad; así como, que esta sea susceptible de ser controlada por las partes, sin desconocer la competencia del operador jurisdiccional para decidir razonablemente sobre la admisión, exclusión o limitación de los medios de prueba. - La constitucionalidad de la actividad probatoria, esta plantea la proscripción de actos que violen el contenido esencial de los derechos fundamentales o transgresiones al orden jurídico, en lo relativo a la obtención, recepción y valoración de la prueba. - La utilidad de la prueba Esta plantea la vinculación directa con el hecho presuntamente delictivo y que produzca certeza judicial para la resolución o aportación a la resolución del caso concreto. - La pertinencia de la prueba Esta plantea que acredite una relación directa y adecuada con el objeto del proceso.

En relación con ello, se advierte que el alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez ha visto limitado su derecho a la defensa. Ello se sustenta en que la solicitud de vacancia se basa en hechos no debidamente comprobados y en una interpretación errónea de la normativa aplicable. Sin embargo, aun cuando presentó sus descargos ante el Concejo Municipal, la parte solicitante omite considerar la inexistencia de un vínculo directo entre el alcalde y la contratación cuestionada, lo que resulta en una acusación sustentada en meras presunciones.

A mayor abundamiento sobre la materia, cabe señalar lo siguiente: a) La negación del derecho a presentar pruebas periciales El alcalde no tuvo la oportunidad de presentar pericias grafotécnicas ni auditorías independientes que podrían haber demostrado su no intervención en la contratación cuestionada. De acuerdo a lo expresamente establecido en el artículo 26 del Código Procesal Constitucional, la carga de la prueba recae en quien alega una infracción a un derecho. En este caso, la ciudadana Claudia Sara Orihuela Larico y el

ciudadano Jorge Gallegos Cuaco, al presentar el pedido de vacancia, debían aportar pruebas fehacientes de lo denunciado; lo que no ha ocurrido.

El Tribunal Constitucional por su parte, señala que "Todo procedimiento que conlleve a la restricción de derechos fundamentales debe garantizar la posibilidad de presentar y contradecir pruebas de manera efectiva, evitando decisiones basadas en indicios o conjeturas" b) La falta de una audiencia con garantías procesales La sesión extraordinaria de fecha 29 de septiembre de 2023, en la que se decidió sobre la vacancia del alcalde, no cumplió con los estándares mínimos del derecho a la defensa. Conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Audiencias Públicas del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), toda autoridad sometida a un procedimiento de vacancia debe ser notificada con antelación suficiente y contar con oportunidad de presentar su defensa en igualdad de condiciones. En este caso, no se permitió al alcalde ejercer su derecho de contradicción de manera adecuada, ya que se limitó su tiempo de intervención y no se le permitió presentar nuevos medios probatorios.

Basado en una regla de presunción; es decir, un enunciado general cuya aceptación autoriza el tránsito de uno u otro hecho. Dicha consideración esta inexorablemente atada a los hechos y decisiones suscitadas en la Municipalidad Provincial de Arequipa.

La afectación del derecho a la presunción de inocencia Constitución "Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: [...]. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: e). Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad". La inocencia se entiende como la condición o calidad de quien se encuentra libre o exento de cualquier responsabilidad de carácter penal. En ese sentido, toda persona debe ser considerada y tratada como inocente en tanto no exista una sentencia penal condenatoria. Por extensión dicha configuración jurídica alcanza a los justiciables en los procesos administrativos y políticos. Alfredo Vélez Mariconde [Derecho procesal penal.

El Salvador: Jenwer, 1994] expone que "el imputado es inocente durante toda la sustentación del proceso [...]. Su estado solo puede cambiar en virtud del acto jurisdiccional que pone término a la actividad estatal". En esa misma orientación Klaus Tiedemann [Constitución y derecho penal. Lima: Palestra 2003] señala que "esta presunción decae tan solo en el instante de la producción de los efectos de la cosa juzgada [...].

La presunción, de este modo, es válida para todas las fases del proceso [...]. Fanny Quispe Farfán [El derecho a la presunción de inocencia. Lima: Palestra, 2002] señala que "la presunción de inocencia significa, primero, que nadie tiene que 'construir' su inocencia; segundo que solo una sentencia declarará esa culpabilidad 'jurídicamente construida', la cual implica adquisición de un grado de certeza; tercero, que nadie puede ser tratado como culpable mientras no exista esa declaración [...]; y cuarto, que no puede haber ficciones de culpabilidad (partes de la culpabilidad que ya no necesitan ser probadas)".

En puridad, el principio de presunción de inocencia se presenta como una verdad social y jurídica que no requiere de argumentación ni probanza; y que solo debe ser desestimada con la adquisición de la certeza jurisdiccional de culpabilidad al concluirse un proceso.

El Tribunal Constitucional en el caso Ronald Díaz (Expediente N° 00618- 2005-PHC/TC), ha señalado que el contenido esencial de este atributo comprende la suficiente actividad comprobatoria y adecuada valoración de esta para evidenciar un hecho punible y la responsabilidad correspondiente; asimismo, que la sanción se fundamenta en auténticos hechos de prueba.

El Tribunal Constitucional ha señalado que "el derecho de presunción de inocencia garantiza que toda persona no sea sancionada si es que no existe prueba plena que, con certeza, acredite su responsabilidad, administrativa o judicial, de los cargos atribuidos. Evidentemente se lesiona ese derecho a la presunción de inocencia tanto cuando se sanciona,

pese a no existir prueba plena sobre la responsabilidad del investigado, como cuando se sanciona por actos u omisiones en los que el investigado no tuvo responsabilidad. Siendo tal la situación en la que se sancionó al recurrente, este Tribunal estima que se ha acreditado la violación del derecho a la presunción de inocencia". Asimismo, el mismo Tribunal Constitucional, ha consignado que: "Por esta presunción *juris tantum*, a todo procesado se le considera inocente mientras no se le pruebe su culpabilidad, vale decir, hasta que no se exhiba prueba en contrario; y rige desde el momento en que se imputa a alguien la comisión de un delito, quedando el acusado en estado de sospecha durante toda la tramitación del proceso, el cual solo tendrá fin cuando se expida la sentencia que resuelva definitivamente el caso".

Cabe recalcar que, este principio no sólo es aplicable en el ámbito penal, sino también en procedimientos administrativos sancionadores, como lo ha establecido el Tribunal Constitucional al señalar que "Ninguna persona puede ser considerada culpable sin una resolución firme que lo determine, pues ello vulneraría la garantía del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva". De dicho principio se deducen los efectos siguientes: a) b) c) La existencia de un derecho subjetivo a favor de un justiciable de no ser tratado social ni procesalmente como responsable o autor de la comisión de una infracción legal.

En ese sentido Fanny Quispe Farfán [ob. cit.] señala que dicho principio "opera en las situaciones extraprocerales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a estos [...]".

La existencia de una objetiva y suficiente actividad probatoria que deduzca inobjetablemente la responsabilidad del procesado "destruyendo", así la presunción de inocencia. La aplicación del principio *indubio pro reo* (la duda favorece al reo) cuando el juzgador en sentido lato no contase con suficiente prueba para declarar la responsabilidad del procesado.

De dicho derecho se establecen las consideraciones siguientes: En primer lugar, la deducción a priori y con cargo a demostración, de la no responsabilidad del imputado por la comisión de un ilícito o falta. Por ende, corresponde que sea tratado como inocente durante todas las instancias de un proceso penal. En segundo lugar, la obligación de la probanza de la imputación o cargo de la prueba incriminatoria, por parte del ente acusador. Ergo, la culpabilidad se demuestra. En tercer lugar, el derecho del imputado o no ser objeto de comentarios formulados por las autoridades juzgantes, acerca del anticipo de los resultados del proceso. En cuarto lugar, el derecho del imputado a la aplicación del principio indubio pro reo (la duda favorece al reo) en caso que la imputación no se encuentre respaldada por la certeza de culpabilidad. En quinto lugar, la determinación de culpabilidad exige el establecimiento de las circunstancias, la valoración de la prueba y el derecho de defensa.

La actividad investigatoria está obligada a sustentarse en dos elementos; a saber: La verosimilitud de la existencia de una causa probable. La indagación razonable de la comisión de un ilícito penal o administrativo. A mayor abundamiento sobre la materia, cabe señalar lo siguiente: a) La inexistencia de una sentencia o resolución firme que determine responsabilidad penal o administrativa No existe en el presente caso ninguna resolución judicial ni administrativa firme que establezca la responsabilidad del alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez.

De acuerdo con lo expresamente establecido en el artículo 7 del Código Procesal Constitucional, el principio de presunción de inocencia debe respetarse hasta que exista una decisión final en sede jurisdiccional.

La Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema, en la Sentencia del 24 de noviembre de 2004, Recurso de Nulidad 608-2004, ha reiterado que no puede inferirse culpabilidad sin pruebas suficientes y sin una resolución firme. b) La existencia de una investigación preliminar no constituye prueba de culpabilidad Actualmente, la Carpeta

Fiscal N° 1506015500-2023-232-0 está en fase de investigación preliminar, lo que significa que no se han formulado cargos formales ni se ha determinado responsabilidad penal. En esa línea, el Tribunal Constitucional, ha señalado que: "Las investigaciones preliminares tienen carácter indagatorio y no pueden ser usadas para justificar medidas sancionadoras sin la existencia de pruebas concluyentes"

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 03179-2004-Aa/Tc

Fundamento jurídico: La presunción de inocencia no puede ser desvirtuada por meros indicios o presunciones, sino únicamente mediante pruebas objetivas y concluyentes, lo cual no ha sucedido en este caso. c) La falta de acreditación de la intervención del alcalde en la contratación del Señor Herbert Hernán Jaime Arenas Román La Orden de Servicio N° 000690 de fecha 20 de abril de 2023, que motivó la solicitud de vacancia, fue emitida por la Gerencia Municipal. Ergo el alcalde no tuvo participación alguna.

La jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en la Resolución N° 0041-2022-JNE, establece que "no procede una vacancia si no se ha acreditado la intervención directa del alcalde en la contratación". En la declaración jurada legalizada del Señor Herbert Hernán Jaime Arenas Román, de fecha 20 de septiembre de 2023, se señala que "su contratación fue gestionada exclusivamente por la Gerencia Municipal, sin instrucción alguna del alcalde", lo que contradice la imputación en su contra.

Por lo tanto, la solicitud de vacancia se fundamenta en meros indicios suposiciones, sin contar con pruebas sólidas que demuestren la participación directa del alcalde en la contratación del locador. Cabe adicionar que, la responsabilidad de aportar pruebas recae en quien formula la acusación y, en este caso, no se han presentado elementos de convicción que acrediten que el alcalde incurrió en la restricción de contratación.

En este sentido, el Jurado Nacional de Elecciones, a través de su jurisprudencia, ha determinado que la declaración de vacancia debe sustentarse en pruebas claras y suficientes que acrediten la responsabilidad del funcionario.

Sin embargo, la ausencia de evidencia concreta en este caso demuestra que se ha vulnerado la presunción de inocencia del alcalde. En suma, se puede concluir que: No existe una sentencia firme que determine la responsabilidad penal o administrativa del alcalde, por lo que la presunción de inocencia sigue vigente. La investigación preliminar en la Fiscalía no constituye prueba de culpabilidad y no puede ser utilizada como argumento para la vacancia. No se ha acreditado que el alcalde haya ordenado la contratación del Señor Herbert Hernán Jaime Arenas Román, lo que desmonta el supuesto conflicto de intereses.

El procedimiento de vacancia carece de fundamento probatorio sólido, basándose en inferencias y presunciones en lugar de pruebas directas. La afectación al derecho a un juez imparcial La Convención Americana sobre Derechos Humanos "[...] Artículo 8.- Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "[...] Artículo 14.- Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad

democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores". Los referidos tratados internacionales forman parte del derecho nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución; por tanto, tienen el carácter de aplicación forzosa y vinculante. Adicionalmente, este derecho está respaldado por el Artículo IV del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual dispone que: "Artículo IV.- Órganos Competentes Los procesos constitucionales son de conocimiento del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en sus respectivas leyes orgánicas y en el presente Código".

Dicha pauta basilar indica que el operador jurisdiccional o administrativo debe encontrarse exento de cualquier compromiso directo o indirecto con alguna de las partes en litigio o con el resultado del mismo; amén, que el propio sistema judicial ofrezca garantías suficientes para desterrar cualquier duda razonable de transparencia. En puridad, se vincula concreta y específicamente con el cumplimiento de determinadas exigencias personales del operador jurisdiccional, durante la tramitación de una litis. El juez tiene la obligación de acreditar objetividad y equidistancia frente a las partes y al objeto del proceso mismo. Esta exige un comportamiento objetivo, desapasionado y ajustado al derecho, sin detenerse en el status o reputación de los destinatarios del mismo.

El Tribunal Constitucional en el caso Alberto Mendoza Pérez (Expediente N° 01934-2003-HC/TC), ha expuesto que se trata de un requerimiento mínimo que se predica del operador jurisdiccional encargado de resolver una controversia. Este incide en la objetividad al momento de tramitación de un proceso, en relación a las partes y la materia

de litis. La imparcialidad implica la actuación y determinación judicial con ausencia de prejuicio e interés, con relación a las partes o con los resultados del proceso. Ergo, debe sujetarse al cumplimiento de los criterios de legalidad, justicia y equidad. Dicho principio presenta las acepciones siguientes: a) La imparcialidad subjetiva Esta atañe de un lado, a la ausencia de prejuicios que pudieren turbar el ánimo de un operador jurisdiccional o administrativo e incidir en un proceso, y, del otro, la inexistencia de circunstancias patentes y notorias de carácter afectivo o de intereses materiales. b) La imparcialidad objetiva Esta atañe a la exoneración de cualquier influencia negativa proveniente de la estructura, organización o funcionamiento del ente jurisdiccional. En esa perspectiva, la imparcialidad se ve afectada por los vicios siguientes: a) El interés directo o involucramiento en la controversia. b) La predisposición favorable o desfavorable hacia una de las partes. c) La postura preexistente en relación con el petitorio y/o la causa pretendida.

La imparcialidad requiere y necesita de un conjunto de características o condiciones a la vista de los justiciables, a efectos de preservar la confianza sobre su papel tercial en relación a las partes en conflicto. El Tribunal Europeo de Derechos humanos en el caso De Cubber vs. Bélgica (1984), ha expuesto que "No basta que el juez sea imparcial, sino que debe parecerlo". En suma, la imparcialidad requiere también de la faz o imagen de tal. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que: "El derecho a ser juzgado por un juez imparcial constituye uno de los requisitos indispensables del principio del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, en tanto garantiza una limpia y equitativa contienda procesal a que tienen derecho los justiciables y constituye también un deber de los jueces velar por el cumplimiento de tales garantías, es por ello que ante las situaciones en las que se cuestione la imparcialidad de los magistrados existen las instituciones de la inhibición y la recusación como medidas para garantizar el derecho al juez imparcial".

En tanto que, "en lo que concierne a su contenido constitucionalmente protegido, este Tribunal ha precisado que el derecho a ser juzgado por un juez imparcial posee dos dimensiones: imparcialidad subjetiva, que se refiere a la ausencia de compromisos del juez con alguna de las partes procesales o con el resultado del proceso, e imparcialidad objetiva, referida a la influencia negativa que la estructura del sistema puede ejercer en el juez, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable".

De este modo, el alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez ha visto comprometido su derecho a ser juzgado por una autoridad imparcial, pues la solicitud de vacancia ha estado condicionada por factores políticos y presiones externas. Asimismo, en el ámbito electoral y de vacancia, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) funge como el órgano encargado de resolver en última instancia estos procedimientos. No obstante, en el presente caso se han identificado elementos que ponen en duda la imparcialidad y el rigor del análisis efectuado en la apelación presentada contra el alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez. Ello se refleja en el manejo de la carga probatoria. En un proceso equitativo, corresponde a la parte acusadora aportar pruebas contundentes que demuestren la existencia de una falta administrativa grave.

La sentencia del Tribunal Constitucional N.º 01132-2019-Phc/Tc

Fundamento jurídico 11. No obstante, en este caso, se ha intentado trasladar al alcalde la responsabilidad de demostrar su inocencia, lo que contraviene directamente el principio de imparcialidad. A mayor abundamiento sobre la materia, cabe señalar lo siguiente: a) La falta de un análisis exhaustivo en el trámite de la apelación La apelación interpuesta por la regidora Claudia Orihuela Larico en fecha 25 de octubre de 2023, fue admitida por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sin una evaluación detallada de los fundamentos del Acuerdo de Concejo N° 060- 2023-MPA, que declaró improcedente la vacancia.

El Reglamento de Audiencias Públicas del Jurado (JNE) exige que cualquier apelación sea revisada con un análisis profundo de los argumentos planteados en primera instancia; lo que en este caso no se habría cumplido. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que "la imparcialidad de un órgano resolutor no solo implica la ausencia de intereses en el caso, sino también la obligación de examinar de manera objetiva todos los elementos de prueba y argumentos presentados". b) Los precedentes del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) con interpretación restrictiva sobre la causal de vacancia El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en reiterados precedentes, ha interpretado de manera restrictiva la causal de vacancia por contratación indebida, exigiendo pruebas fehacientes de intervención directa del alcalde en la contratación. En la Resolución N° 0041-2022-JNE, el referido ente declaró infundada una vacancia en Barranca, Lima, señalando que "no basta la existencia de un contrato con la municipalidad, sino que debe probarse la intervención directa del alcalde en su adjudicación o ejecución".

En la Resolución N° 00377-2022-JNE, confirmó la improcedencia de una vacancia en Ucayali, sosteniendo que "las restricciones de contratación deben analizarse bajo un criterio de razonabilidad y no de mera presunción". "SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N.º 0007-2012-PI/TC, fundamento jurídico 12. Sin embargo, en el presente caso, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) no ha seguido dicha línea jurisprudencial y ha tramitado la apelación sin exigir un estándar probatorio estricto, lo que pone en entredicho la coherencia y objetividad de su actuación. Por lo tanto, queda en evidencia que el derecho del alcalde a ser juzgado por un órgano imparcial ha sido vulnerado, lo que afecta la legitimidad del proceso de vacancia. El derecho del alcalde a un juicio justo.

La afectación al principio de legalidad La Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] "Artículo 8.- Garantías Judiciales 1.Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente,

independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "Artículo 14.- [...] Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. [...]" Los referidos tratados internacionales forman parte del derecho nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución; por tanto, tienen el carácter de aplicación forzosa y vinculante. Adicionalmente, este derecho está respaldado por el Artículo IV del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual dispone que: "Artículo IV.- Órganos Competentes Los procesos constitucionales son de conocimiento del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, en sus respectivas leyes orgánicas y en el presente Código".

Dicha pauta basilar que exige que la actuación de los operadores estatales (administrativos y jurisdiccionales) se realice dentro del marco de competencias y atribuciones fijadas por la ley o normas con rango de ley. Así, establece que las autoridades deben actuar estrictamente dentro del marco normativo y que ninguna persona puede ser sancionada si su conducta no está previamente tipificada en la legislación vigente. Conforme a lo reconocido en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional y en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), toda actuación administrativa debe estar fundamentada en normas previamente establecidas y no puede sustentarse en interpretaciones extensivas o analógicas en perjuicio del administrado.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que "A criterio de este Tribunal Constitucional no existe identidad entre el principio de legalidad y el de reserva de ley. Mientras que el principio de legalidad, en sentido general, se entiende como la subordinación de todos los poderes públicos a leyes generales y abstractas que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a un control de legitimidad por jueces independientes; el principio de reserva de ley, por el contrario, implica una determinación constitucional que impone la regulación, sólo por ley, de ciertas materias". En esa perspectiva, existe la necesidad de reclamar la obtención de una resolución fundada en derecho. Se trata de una facultad del justiciable que se expresa en la potestad de exigir al órgano jurisdiccional, la expedición de una resolución con argumentos de hecho y derechos destinados a pronunciarse sobre las pretensiones establecidas por los justiciables en una litis.

Por ende, opera para el órgano jurisdiccional o administrativo la inexcusable obligación de resolver la causa de manera fundamentada con sujeción a las circunstancias de hecho y a las consideraciones jurídicas pertinentes para estimar o desestimar las pretensiones planteadas. Cabe recalcar que, en el caso de la vacancia de alcaldes, las causales están taxativamente establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y no pueden ser aplicadas arbitrariamente sin cumplir con los requisitos legales exigidos. En este contexto, la solicitud de vacancia contra el alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez transgrede dicho principio, pues no se ha acreditado que haya incurrido en una infracción legal específica. Cabe señalar que, la destitución de una autoridad municipal sólo puede efectuarse si se cumplen rigurosamente los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades, lo que en este caso no se ha verificado. En base a lo mencionado, según el artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades, las únicas Causales de Vacancia son:

Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 0042-2004-Ai/Tc

Fundamento jurídico 9. "Artículo 22.- VACANCIA DEL CARGO DE ALCALDE O REGIDOR El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos: 1. Muerte; 2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular; 3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones; 4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal; 5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal; 6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad; 7. Inconcurencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses; 8. Nepotismo, conforme a ley de la materia; 9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley; 10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial". Además, una interpretación extensiva o forzada de la norma con el fin de imponer una sanción resulta contraria al principio de legalidad. Por ende, es importante destacar que la responsabilidad de probar la existencia de una falta recae en quien la alega y, en este caso, no se han presentado pruebas contundentes que demuestren que el alcalde haya incurrido en una infracción tipificada en la legislación vigente.

A mayor abundamiento sobre la materia, cabe señalar lo siguiente: a) La vacancia solo puede proceder si se configura la causal del artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) El artículo 22, numeral 9, de la referida ley, establece que la vacancia del alcalde sólo procede si se acredita una infracción a las restricciones de

contratación del artículo 63; el cual prohíbe que el alcalde, regidores o funcionarios municipales celebren contratos con la municipalidad de manera directa o indirecta.

En el presente caso, no se ha demostrado que el alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez haya contratado directa o indirectamente con la Municipalidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que "las sanciones en el ámbito administrativo deben cumplir estrictamente con los principios de tipicidad y legalidad, sin que puedan aplicarse por analogía o inferencias no sustentadas en prueba fehaciente". b) El contrato cuestionado fue gestionado por la Gerencia Municipal, sin intervención directa del alcalde La Orden de Servicio N° 000690 de fecha 20 de abril de 2023, que generó la controversia, fue emitida y gestionada por la Gerencia Municipal, sin participación del alcalde. Según el artículo 27 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Gerencia Municipal es el órgano responsable de la administración y ejecución de los contratos en la municipalidad, y no existe norma alguna que disponga que el alcalde deba intervenir en cada contratación. En la Resolución N° 0041-2022-JNE, se estableció como criterio vinculante lo siguiente: "para que se configure una causal de vacancia por infracción a las restricciones de contratación, debe acreditarse la participación activa de funcionarios municipales celebren contratos con la municipalidad de manera directa o indirecta.

En el presente caso, no se ha demostrado que el alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez haya contratado directa o indirectamente con la Municipalidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional establece que "las sanciones en el ámbito administrativo deben cumplir estrictamente con los principios de tipicidad y legalidad, sin que puedan aplicarse por analogía o inferencias no sustentadas en prueba fehaciente". b) El contrato cuestionado fue gestionado por la Gerencia Municipal, sin intervención directa del alcalde la Orden de Servicio N° 000690 de fecha 20 de abril de 2023, que generó la controversia, fue emitida y gestionada por la Gerencia Municipal, sin participación del alcalde. Según el artículo 27 de

la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Gerencia Municipal es el órgano responsable de la administración y ejecución de los contratos en la municipalidad, y no existe norma alguna que disponga que alcalde deba intervenir en cada contratación.

En la Resolución N° 0041-2022-JNE, se estableció como criterio vinculante lo siguiente: "para que se configure una causal de vacancia por infracción a las restricciones de contratación, debe acreditarse la participación activa y determinante de la autoridad edil en la decisión contractual, lo que no puede basarse en meras presunciones o inferencias". c) No se ha probado que el alcalde haya tenido un interés personal en la contratación La jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ha sido clara en señalar que la sola existencia de un contrato entre la municipalidad y un tercero no configura, por sí misma, una causal de vacancia.

En la Resolución N.º 0117-2019-JNE, se precisó que "para determinar la existencia de un interés personal del alcalde en la contratación, debe probarse que dicha relación fue determinante para la adjudicación del contrato"¹⁸ En este caso, no se ha acreditado que el alcalde haya instruido o influenciado en la contratación del Sr. Herbert Hernán Jaime Arenas Román, ni que haya tenido un beneficio personal directo derivado de dicho contrato.

Por lo tanto, resulta evidente que el derecho del alcalde a ser juzgado por un órgano imparcial ha sido vulnerado, afectando la legitimidad del proceso de vacancia. d) La existencia de arbitrariedad a La función de resolver en el ámbito jurisdiccional o administrativo está sometida una responsabilidad argumentativa; ello, en tanto, una determinación carente omisa de motivación devendrá en un acto de poder arbitrario y reñido con la razón de ser de dicha función.

Respecto a la conceptualización de la arbitrariedad y su relación con la necesidad de justificación, nuestro supremo intérprete constitucional ha señalado en el caso Juan Carlos Callegari Herazo (Expediente N° 00090-2004- AA/TC), que el concepto de arbitrario

apareja tres acepciones igualmente proscritas por el derecho: a) Lo arbitrario entendido como decisión caprichosa, vaga e infundada desde la perspectiva jurídica.; b) Lo arbitrario entendido como aquella decisión despótica, tiránica y carente de toda fuente de legitimidad. c) Lo arbitrario entendido como contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica. De allí que, desde las bases constitutivas del Estado de Derecho, surgiese el principio de interdicción de la arbitrariedad, el cual tiene un doble significado: a) En un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho. b) En un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva; como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo. Al carecerse de fundamentos objetivos y sin amparo legal, el caso objeto de comentario está cernido por la arbitrariedad.

El especialista concluye luego de su análisis a la Resolución N° 080-2025-MPA, lo siguiente:

- La solicitud de vacancia planteada contra el alcalde Víctor Hugo Rivera Chávez genera un precedente peligroso, al intentar sancionar a una autoridad sin pruebas claras de su participación en una falta. No se ha demostrado que la contratación en cuestión haya generado un daño real o un perjuicio económico para la municipalidad. La falta de un análisis integral del caso por parte de la Contraloría limita la validez de su informe como prueba determinante. La insistencia en la vacancia, pese a la falta de pruebas contundentes, podría responder a intereses políticos más que jurídicos.
- El respeto al principio de razonabilidad exige que la sanción de vacancia solo se aplique cuando existan pruebas indiscutibles de la falta cometida. La resolución del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que declara improcedente la vacancia ratifica que el proceso no cumple con los requisitos legales establecidos.

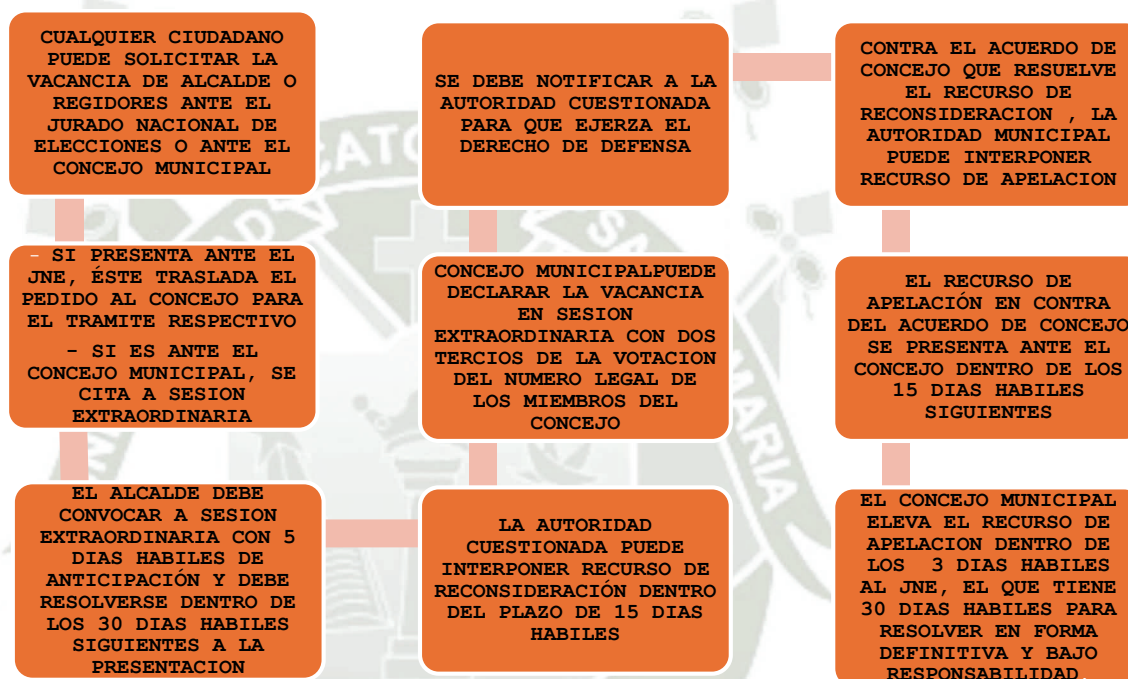
- El Ministerio Público debe actuar con celeridad para esclarecer los hechos y evitar que la incertidumbre sea utilizada como argumento en contra del alcalde. No se ha configurado la causal de vacancia del artículo 63 de la LOM, pues no se ha acreditado que el alcalde haya contratado directa o indirectamente con la municipalidad.
- El contrato cuestionado fue gestionado por la Gerencia Municipal, sin participación alguna del alcalde no intervino, y conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).
- No se ha probado que el alcalde haya tenido un interés personal en la contratación, lo que es un requisito esencial para la configuración de la vacancia.
- La vacancia no puede basarse en meras presunciones o interpretaciones extensivas, sino en pruebas objetivas y fehacientes, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Resulta pertinente impetrar la inaplicabilidad del informe de la Contraloría como prueba determinante, dado que no cumple con los estándares mínimos de legalidad y debido proceso. En caso se consumare de manera definitiva la vulneración del debido proceso en sus manifestaciones de derecho a la motivación, derecho al juez imparcial, derecho a la defensa, derecho a la presunción de inocencia y los principios de legalidad y razonabilidad, cabría la posibilidad de acudir a la vía procesal del amparo, para solicitar se deje sin efecto la medida arbitraria de vacancia.
- Para tal efecto, se debería impetrar el criterio de tutela urgente, a efectos de que no se incurra en la figura de la irreparabilidad; habida cuenta la proximidad del término del mandato como alcalde provincial de Arequipa.

3.5.4. Descripción del procedimiento establecido

Procedimiento de vacancia de autoridades: Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

El procedimiento de vacancia de alcalde o regidores se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 desde el artículo 22 que regula y señala taxativamente diez causales de vacancia y el procedimiento contenido en el artículo 23, el mismo que pasamos a describir:

Figura 1. Secuencia del Procedimiento actual de vacancia –Ley N° 27972



Nota. Elaborada por la autora.

Procedimiento de Vacancia de autoridades: Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones N° 26486.

El Jurado Nacional de Elecciones pertenece al sistema electoral peruano conforme lo dispone la Constitución del Perú en su artículo 177.

Dentro de las funciones del Jurado Nacional de Elecciones contenidas en el artículo 5°, literales a) y u), éste administra justicia y resuelve en última instancia en materia electoral, declarando la vacancia y proclama a los candidatos que por ley deben asumir.

Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones, detalla taxativamente las funciones en el artículo 7° literales a) y d), señalando que el Jurado Nacional de Elecciones se pronuncia y resuelve solicitudes de vacancia en última instancia y definitiva y proclama a los candidatos no proclamados que deben asumir.

Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones no ha regulado el procedimiento para resolver los recursos de apelación que son elevados por los concejos municipales.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se reúne en audiencia pública y concede el uso de la palabra a los abogados de la defensa en cada caso y emite pronunciamiento, el desarrollo de la audiencia está establecido en el Reglamento, Reglamento de Audiencias Pública, aprobado mediante Resolución N.º 0939-2021-JNE.

Los expedientes jurisdiccionales siguen el siguiente trámite según la página web del Jurado Nacional de Elecciones, el mismo que se encuentra en el siguiente enlace: <https://share.google/y7Jr5i57VpROE90Om>.

Figura 2. Proceso de Trámite Jurisdiccional en el JNE



Nota. Flujograma extraído de la página web del Jurado Nacional de Elecciones <https://share.google/y7Jr5i57VpROE90Om>.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones para emitir su pronunciamiento aplica la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444 y la jurisprudencia del propio Jurado Nacional de Elecciones.

Ante esta dificultad, de carencia de un procedimiento regulado por el ente rector en materia electoral, se generan las dilaciones en la resolución de los expedientes jurisdiccionales que son elevados a esa instancia, la carencia de fundamentos y sustentos y los criterios aplicados.

3.5.5. *Discusión de resultados*

De los antecedentes investigativos, debe tomarse en cuenta que el principio de legalidad contrarresta el uso de la discrecionalidad del Jurado Nacional de Elecciones al momento de resolver los expedientes jurisdiccionales elevados en apelación, pero éstas deben estar debidamente motivadas y fundamentadas en la normatividad y hechos fácticos y no en subjetividades del juzgador. Del análisis efectuado también se identificó que el JNE exige una evaluación efectiva en el caso de invocar la causal de restricción a la contratación, en este caso, es recurrente en el sentido que para incurrir en esta causal, deben cumplirse y probarse los tres elementos concurrentes como son: a) vínculo entre la autoridad y la decisión administrativa; b) beneficio directo o indirecto; y, c) transgresión a los principios de neutralidad y legalidad.

Asimismo, se identificó el uso político del mecanismo de vacancia en algunos casos, distorsionando de esta manera la naturaleza jurídica como mecanismo de control. Lo que implica ello, es que afecta la continuidad de la gestión municipal impactando a la ciudadanía respecto de la prestación de servicios, genera inestabilidad política, administrativa, afecta el cumplimiento de objetivos y beneficios a la población. Debe considerarse algunos estándares a efectos de consolidar la democracia, enmarcada en el debido proceso, motivación y proporcionalidad.

Estamos de acuerdo parcialmente en cuanto a la coherencia y consistencia de los criterios jurisdiccionales ya que en algunos casos del análisis de resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones el criterio aplicado reiteradamente respecto al análisis de la causal

contenida en el artículo 22, numeral 9, concordante con el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades deben concurrir tres elementos y su análisis secuencial; sin embargo en las resoluciones recaídas en el caso del expediente de vacancia del Alcalde Provincial de Arequipa, no se presenta ese análisis, máxime que de la investigación se ha determinado que, los recurrentes no han presentado pruebas suficientes que acrediten la configuración de la causal y más allá de resolver sobre el fondo del asunto, realizaron un análisis subjetivo y dilatorio.

De la misma forma no se ha dado cumplimiento al principio del debido proceso ya que las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones en el expediente de vacancia bajo estudio, carecen de motivación como se ha expuesto líneas arriba.

Los expertos a quienes hemos recurrido por la vasta experiencia en derecho constitucional y electoral, el Doctor Víctor García Toma, señala que la Resolución N° 080-2025-JNE vulnera el principio de razonabilidad que exige que la sanción de vacancia solo se aplique cuando existan pruebas indiscutibles de la falta cometida y en el caso que nos ocupa no se ha probado que el alcalde haya tenido un interés personal en la contratación, lo que es un requisito esencial para la configuración de la vacancia. Asimismo, afirma que la vacancia no puede basarse en meras presunciones o interpretaciones extensivas, sino en pruebas objetivas y fehacientes, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). De acuerdo a esas premisas, coincidimos plenamente en dicho análisis y criterio.

De otro lado, el Doctor Jorge Luis Mamani Huanca, señala que se apreciaría también una vulneración al derecho de debida motivación de las resoluciones judiciales y sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, la exigencia de que las decisiones jurisdiccionales, deben hallarse debidamente motivadas para que los jueces, expresen el proceso mental que los ha llevado a decidir una controversia,

asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; pero también con la finalidad de facilitar un adecuado ejercicio del derecho de defensa de los justiciables. La infracción del derecho a la motivación de las resoluciones constituye supuestos de “manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva”, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del nuevo Código Procesal Constitucional.

De la misma forma, nos encontramos de acuerdo y conforme con dicho análisis ya que se advierten vicios de “motivación externa”, es decir, un supuesto de motivación constitucionalmente deficitaria.

En relación al “principio de legalidad”, considera el especialista que pretender que, se considere determinados medios probatorios, o que resuelvan en determinado sentido a través de determinados medios, o señalar que debieron analizar más medios documentales que en el momento no tenían conocimiento, el Jurado Nacional de Elecciones podría incurrir en una extralimitación de sus facultades, por ende, es un ejercicio abusivo del derecho.

En dicho aspecto, coincidimos con esa valoración ya que el Jurado nacional de Elecciones como ente jurisdiccional a cargo de administrar justicia en materia electoral no puede ejercer el abuso del derecho contenido en las diferentes resoluciones emitidas y puntualmente al emitir las resoluciones 024-2024-JNE y 080-2025-JNE son lesivas al derecho de la autoridad municipal cuestionada.

CAPITULO IV

PROPUESTA

4.1 Aprobación de los Lineamientos que regulan el procedimiento para las solicitudes de vacancia de autoridades municipales.

De la revisión de los pronunciamientos emitidos por el Jurado Nacional de Elecciones, así como lo establecido en los documentos de gestión de éste y en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 y, luego de la presente investigación, se advierte la necesidad de la aprobación y existencia de una Directiva del Jurado Nacional de Elecciones que establezca los Lineamientos que regulan el procedimiento para las solicitudes de vacancia de autoridades municipales y que conlleve a la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 23° que quede establecido el procedimiento y trámite que deben seguir las solicitudes de vacancia de alcalde y/o regidores, ciñéndose a los Lineamientos establecidos por el Jurado Nacional de Elecciones como ente rector en materia electoral.

4.1.1. Lineamientos a considerar

- El señor alcalde, dentro del plazo máximo de cinco (5) días hábiles, deberá convocar a sesión extraordinaria, respetando además, el plazo de cinco (5) días hábiles que debe mediar obligatoriamente entre la notificación de la convocatoria y la mencionada sesión, conforme lo dispone el artículo 13 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

- A efectos de la notificación, se tomará en cuenta que entre la convocatoria y la sesión extraordinaria de concejo debe mediar, cuando menos cinco (5) días hábiles. Las notificaciones para acudir a la sesión extraordinaria de concejo, dirigidas al recurrente, a las autoridades cuestionadas y a los miembros de concejo municipal, así como de los acuerdos

adoptados, deben cumplir estrictamente con las formalidades establecidas en los artículos 20, 21 y siguientes del TUO de la LPAG, bajo responsabilidad.

- Toda documentación que se considere pertinente debe incorporarse al procedimiento de vacancia y ser puesta en conocimiento del recurrente y de las autoridades cuestionadas, a fin de respetar el derecho a la defensa y al principio de igualdad entre las partes. Asimismo, deberá poner en conocimiento a todos los integrantes del concejo.

- En la sesión extraordinaria, el concejo deberá pronunciarse en forma obligatoria respecto a cada uno de los hechos planteados, realizando un análisis de cada documento que forma parte del procedimiento, decidiendo si con ellos se configura la causal de vacancia alegada, valorando cada uno de los documentos que obran en autos, debiendo motivar su decisión sobre la solicitud de vacancia, su voto debe estar debidamente fundamentado conforme al TUO de la LPAG, con observancia de las causales de abstención establecidas en el artículo 99 de la referida norma.

- El acuerdo de concejo que formalice la decisión del concejo municipal debe ser emitido en el plazo de tres (3) días hábiles luego de llevada a cabo la sesión.

- En el acta deberá consignarse los argumentos centrales de la solicitud de declaratoria de vacancia; los argumentos fundamentales de descargos presentados por las autoridades cuestionadas, los medios probatorios ofrecidos por las partes, además de consignar los argumentos de los regidores que hubiesen participado en la sesión extraordinaria, la identificación de cada uno de los miembros de concejo, emitiendo su voto expreso y específico a favor o en contra y fundamentado.

- Conforme al TUO de la LPAG, la autoridad administrativa debe abstenerse de participar en asuntos de su competencia cuando tenga un interés en el tema que se trate o cuyo resultado de la cuestión a definir afecte su situación. En tal sentido, la autoridad cuestionada no emite voto.

- Los descargos de la autoridad cuestionada pueden ser presentados por escrito o en el momento de la sesión extraordinaria.
- En caso de interponga el recurso de apelación, éste será elevado al Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de tres (3) días hábiles.

Figura 3. Propuesta de procedimiento.



Nota. Flujograma de la propuesta del procedimiento de vacancia de autoridades municipales. Figura creada por la autora.

4.2. Modificación del artículo 23° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972

Artículo 23° ...(...)

“El Concejo Municipal seguirá el procedimiento contenido en los Lineamientos establecidos por el Jurado Nacional de Elecciones como ente rector en materia electoral” bajo responsabilidad del funcionario a cargo de la instrucción del expediente.



CONCLUSIONES

Primera.- El Jurado Nacional de Elecciones en las resoluciones emitidas sobre procesos de vacancia de autoridades municipales aplica el marco normativo contenido en la Ley Orgánica de Municipalidades numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63, que establece como causal de vacancia la restricción a la contratación, la Ley de Procedimiento Administrativo General, Título Preliminar, que detalla los principios que regulan el Procedimiento Administrativo, el artículo 14 del Reglamento de Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones que precisa los sujetos obligados al uso de la casilla electrónica y la Jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, de manera uniforme.

Segunda.- El Jurado Nacional de Elecciones establece como fundamentos jurídicos y argumentos en las resoluciones emitidas en el expediente de vacancia del Alcalde Provincial de Arequipa, periodo 2023 – 2025, básicamente en la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley del Procedimientos Administrativo General N° 27444. Artículo IV del Título Preliminar – Principios del Procedimiento Administrativo como el Principio de Legalidad que establece que “Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas; Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda, a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por

autoridad competente y en un plazo razonable; y a impugnar las decisiones que los afecten; Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias y Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competentes deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

Para sustentar la Nulidad del Acuerdo de Concejo, refiere el Artículo 10, numeral 1. Causales de nulidad. Establece que son vicios del acto administrativo que causan la nulidad de pleno derecho, los siguientes: Contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias, el Artículo 99. Causales de abstención y el Artículo 112. Obligatoriedad de la emisión del voto de los integrantes de los órganos colegiados.

Tercera. - Se ha verificado que el Jurado Nacional de Elecciones ha establecido en forma coherente el criterio jurisdiccional sobre la evaluación de los elementos para la configuración de la casual establecida en el numeral 9 del artículo 22, concordante con el artículo 63 de la Ley Nro. 27972, en forma secuencial. El segundo criterio jurisdiccional adoptado por el Jurado Nacional de Elecciones es que la autoridad cuestionada no puede participar en la deliberación ni la votación al no ser un voto emitido con objetividad. Asimismo, se determina el criterio jurisdiccional del respeto irrestricto al principio de debido procedimiento ya que debe cumplirse en primer lugar la normatividad de la Ley del Procedimiento Administrativo General para recién emitir pronunciamiento sobre el fondo de la causa.

Cuarta.- Los criterios interpretativos precedentes que ha utilizado el Jurado Nacional de Elecciones no han sido debidamente motivados y contiene subjetividad en la emisión de la Resolución N° 024-2024-JNE y Resolución N° 080-2025-JNE.

Quinta.- Si bien es cierto que existe coherencia y consistencia en los criterios jurisdiccionales aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones, se ha advertido que no se aplican precedentes que interpreten de manera restrictiva la causal de vacancia por contratación indebida, lo que genera perjuicio a las autoridades inmersas en los procesos de vacancia.



RECOMENDACIONES

Primera.- El Jurado Nacional de Elecciones debe efectuar una evaluación sobre el fondo del asunto en forma simultánea, lo que evitaría al Estado, gasto en recursos humanos, logística, ya que en muchos casos la autoridad cuestionada no incurre en la causal alegada; sin embargo, se dilata la resolución del expediente, por cuestiones de forma.

Segunda.- El Jurado Nacional de Elecciones debe priorizar criterios particulares de cada expediente y puntualmente en el análisis de fondo sobre si concurre la causal de vacancia o no. Lo que evitaría carga laboral innecesaria al propio ente jurisdiccional.

Tercera.- El Jurado Nacional de Elecciones debe resolver los expedientes de vacancia en un plazo perentorio de treinta días como lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades, sin dilatar su resolución por cuestiones de forma.

Cuarta.- Las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones deben contener motivación suficiente y basada en premisas válidas de la revisión del expediente en cuestión y no en cuestiones subjetivas de los recurrentes.

Quinta.- El Jurado Nacional de Elecciones debe aplicar precedentes que interpretan de manera restrictiva la causal de vacancia por contratación indebida.

Sexta.- La homogenización de criterios jurisprudenciales a través de precedentes vinculantes, con la respectiva capacitación de los actores involucrados en los procesos de vacancia.

Séptima.- El Jurado Nacional de Elecciones debe aprobar los Lineamiento que establezcan el procedimiento a seguir en instancia administrativa para unificar criterios de trámite de las solicitudes de vacancia.

Octava.- Modificar el artículo 23° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 estableciendo la obligatoriedad de cumplir con los Lineamientos aprobados por el Jurado

Nacional de Elecciones. Al promover las reformas a la normatividad que permita aclarar las causales y estándares probatorios de exigencia obligatoria.

Novena.- Mejorar la coherencia y predictibilidad de la jurisprudencia, para la protección de los procesos de vacancia con fines meramente políticos.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alvarado Espinoza, L. (2020). Uso político de la vacancia municipal en el Perú: análisis de casos 2018–2020. *Revista Peruana de Derecho Electoral*, 15(2), 87–103.
- Congreso de la República de Perú. (2003, 6 de mayo). Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades. *Diario Oficial El Peruano*.
- Congreso de la República del Perú (1995) Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (26486).
- Congreso de la República del Perú (2001) Ley del Procedimiento Administrativo General. *Diario Oficial El Peruano*.
- Cruzado Sánchez, C.M. & Solano Cahuaya, L. (2022) La impugnabilidad de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones y su afectación al derecho de tutela procesal efectiva. *Universidad Peruana de los andes*.
- Chang Hernández, Guillermo (2024). - Vacancia municipal y la causal de restricción a las contrataciones: naturaleza, límites y elementos constitutivos de su procedencia. *LP Derecho*. Recuperado de LP Derecho. Extraído de <https://lpderecho.pe/vacancia-municipal-y-causal-restriccion-contrataciones-naturaleza-limites-y-elementos-constitutivos-procedencia/>
- Del Águila, R. (2020). Interpretación constitucional en materia electoral. *Revista de Derecho Electoral*.
- Díaz, Zegarra, W. (2020) *Derecho Electoral Peruano*, Lima: Ed. Jurídica.
- Fernández, F. (2018) *Sistema Electoral en el Perú: Análisis y perspectivas*. Madrid: ed. Dykinson.
- Ferrajoli, L. (2011). *Derecho y razón*. Madrid: Trotta.

Friz Burga, Johnny (2007) Una aproximación a la vacancia y suspensión de autoridades regionales y locales. Teoría del Derecho Núm. 60. PUCP.

Gómez-Cruzado, R. (2021). La vacancia municipal: naturaleza jurídica y límites constitucionales. Revista Ius Et Praxis, 27(1), 110–123.

González, J. (2016). Derecho Electoral y Justicia Electoral en América Latina. Lima: Palestra.

IDEA Internacional. (2022). Informe sobre el Estado de la Democracia.

Informe Jurídico de fecha 09 de marzo 2025, Víctor García Toma. Informe destinado a evaluar la constitucionalidad y legalidad del proceso de vacancia seguido en contra del alcalde de la Municipalidad Provincial de Arequipa y, determinar las vías procesales que permitirían proteger los derechos constitucionales que se hubieren visto afectados.

Informe de fecha 04 de marzo 2025, Jorge Luis Mamani Huanca. Análisis de la Resolución N° 0080-2025-JNE.

Landa Arroyo, C. (2015) El Derecho electoral y su impacto en la democracia peruana. Ed. Jurídica Peruana

Landa Arroyo, C. (2018). Constitucionalismo y Derecho Electoral. PUCP.

Levitsky, S. & Zavaleta, D. (2019). Democracia y crisis institucional en el Perú. PUCP.

López Triviño, Rosa María (2006) Vacancia de Autoridades Municipales.

Mendoza Ríos, A. (2023). Criterios jurisprudenciales del JNE en vacancias municipales: evolución y desafíos. Derecho y Gobierno Local, 8(1), 71–86.

Peña Jumpa, A. (2021). El rol del JNE frente al principio de legalidad.

Quiroz Chávez, F. (2021). La vacancia municipal en clave constitucional: entre el control y la voluntad popular. Cuadernos de Derecho Público, 9(2), 62–78.

Resolución N° 0445-2021-JNE del 10 de abril del 2021. Expediente JNE.2020034608.

Resolución N° 0024-2022-JNE del 19 de enero del 2022. Expediente JNE.2021091262

Resolución N° 0235-2023-JNE del 18 de diciembre del 2023. Expediente JNE.2023002543

Resolución Nro. 0122-2024-JNE. Expediente JNE.2023003403

Roca Ledesma, Carla (2023) Análisis Jurídico de la Institución de la vacancia municipal a la luz de la Resolución N° 0447-2022-JNE. PUCP.

TEPJF (2019). Estándares de interpretación electoral. México.

Tribunal Constitucional del Perú. (2019). Sentencia del Exp. N.º 0006-2018-PI/TC. Lima: TC.

Universidad Católica Santa María (2024) La jurisdicción electoral en el Perú: un análisis constitucional en aplicación del principio de exclusividad de la función jurisdiccional. Repositorio UCSM.

Valencia Segovia, K. (2009). Vacancia y suspensión de autoridades. Escuela Electoral del JNE. Recuperado JNE

Valverde Sotomayor, J. (2022). Vacancia municipal: interpretación legal, jurisprudencial y constitucional. Revista del Jurado Nacional de Elecciones, 5(1), 41–53.

Zas Friz Burga, J. (2007). Una aproximación a la vacancia y suspensión de autoridades regionales y locales. Derecho PUCP. Recuperado de PUCP.

Anexo 1

Ficha de Análisis Jurídico de Resoluciones del JNE

Nombre del instrumento: Ficha de análisis jurídico

Finalidad: Evaluar sistemáticamente los fundamentos normativos, lógicos y constitucionales aplicados por el Jurado Nacional de Elecciones en resoluciones de vacancia.

Resolución JNE: _____

Número de Expediente JNE: _____

Autoridad Municipal: _____

Causal invocada (art. 22.9 / 63 LOM): _____

Análisis de la Resolución

Principios constitucionales aplicados:

Análisis crítico del investigador:

Anexo 2

Cuestionario para Opinión de Expertos

Finalidad: Recolectar percepciones jurídicas sobre la aplicación de criterios jurisdiccionales en vacancias municipales, desde un enfoque constitucional y electoral.

1. ¿Considera que el Jurado Nacional de Elecciones aplica de manera uniforme el criterio de evaluación secuencial para resolver expedientes de vacancia de autoridades municipales por la causal de infracción a las restricciones de contratación, contenida en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Municipalidades?
2. ¿De acuerdo a su experiencia, detecta usted elementos de vulneración al debido proceso o motivación insuficiente en resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones como la emitida en el caso del Alcalde Provincial de Arequipa, Resolución N° 080-2025-JNE?
3. ¿Cree que el hacer efectivo el apercibimiento aplicado al Concejo Municipal representa una afectación a su autonomía, un abuso del derecho, o la considera una medida legítima?
4. ¿Conforme a los diferentes casos que usted ha podido analizar sobre vacancia de autoridades municipales, qué reformas sugeriría al Jurado Nacional de Elecciones en la resolución de los procedimientos de vacancia para fortalecer la predictibilidad y garantizar la imparcialidad?
5. ¿Desde su experiencia, cuál debería ser el rol del control constitucional frente a las resoluciones aparentemente arbitrarias del JNE al momento de resolver expedientes jurisdiccionales de vacancia de autoridades municipales?

Anexo 3

Matriz de Codificación Temática Comparativa

Nombre del instrumento: Matriz de codificación jurisprudencial

Finalidad: Identificar patrones interpretativos y argumentativos en resoluciones de vacancia emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones entre 2021–2025.

Resolución	Causal	Configuración	Principios	Resultado	Observación
	invocada	tripartita	aplicados		crítica