

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**Naturaleza del procedimiento sancionador aplicado a alcaldes**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho  
Administrativo**

**AUTOR**

Krishna Julio Espinoza Pérez.

**ASESORA**

Dra. Janeyri Boyer Carrera.

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20194590

**2020**

## RESUMEN

Los alcaldes son funcionarios públicos de naturaleza política, por lo mismo no sería posible incluirlos en Procedimientos Administrativos Disciplinarios (a cargo del SERVIR) o Procedimientos Administrativos Sancionadores (a cargo de la Contraloría General de la República) propios de los servidores y funcionarios públicos profesionales. Sin embargo, la Ley Orgánica de Municipalidades, prevé un procedimiento sancionador en el que la única sanción prevista es la suspensión temporal en el ejercicio de la función. Este procedimiento no se encuentra regulado en la Ley, derivando la función tipificadora y sancionadora en el Concejo Municipal y estableciendo como segunda instancia sancionadora al Jurado Nacional de Elecciones. Esta suspensión acarrearía una limitación en el ejercicio de derechos políticos, tema que es intensamente discutido a nivel jurisprudencial y doctrinal. Además, es resaltante que este procedimiento sancionador no tenga una naturaleza clara, por lo mismo, podría discutirse inclusive sobre su validez jurídica, ya que si bien este es un procedimiento sancionador que por disposición normativa y tratamiento pretende tener características administrativas, esto no sería adecuado ni plenamente legal. A través del análisis de doctrina y jurisprudencia relevante consideramos que la sanción de inhabilitación temporal para alcaldes debe ser expectorada del ordenamiento jurídico.

## ÍNDICE

RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN.....	4
Capítulo I: Tratamiento convencional y constitucional del derecho a la participación política .....	5
1.1. Las autoridades políticas electas por votación popular y su protección en el derecho internacional .....	8
1.2. Las autoridades políticas electas por votación popular y su protección en el derecho nacional (tratamiento constitucional) .....	10
1.3. El contenido político del cargo de funcionarios públicos electos de los gobiernos locales.....	11
1.4. Distinción entre función pública política, cargo público representativo y función pública profesional.....	12
1.4.1. La predominancia del principio democrático en los cargos públicos representativos: acceso vía votación popular.....	14
1.4.2. La configuración del contenido constitucional del cargo público representativo (derecho de sufragio pasivo).....	15
1.5. La protección reforzada de las autoridades electas por votación popular frente a los procedimientos de sanción .....	16
Capítulo II: Naturaleza jurídica del procedimiento sancionador aplicado a alcaldes .....	17
2.1 La sanción de suspensión en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972 .	18
2.3 Implicancias de la suspensión temporal en el ejercicio del alcalde .....	21
2.4 ¿Nos encontramos frente a un procedimiento administrativo disciplinario?.....	21
2.5 Inconsistencias inconstitucionales del procedimiento sancionador a alcaldes .....	23
2.6 Peculiaridad del fuero sancionador aplicado a alcaldes, cuando la justicia electoral no es competente.....	24
2.7 Naturaleza del Reglamento Interno de Concejo Municipal.....	26
Capítulo III: Los alcances de los procedimientos que restringen derechos políticos en la jurisprudencia .....	27
3.1. El caso de la Potestad Sancionadora de la Contraloría General de la República sobre autoridades políticas y su tratamiento constitucional a partir de la sentencia recaída en el Expediente N.º 00020-2015-PI/TC y jurisprudencia relevante.....	27
3.2 La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso López Mendoza (vs Venezuela) y los derechos políticos.....	28
3.3 La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Petro Urrego Vs. Colombia .....	29
CONCLUSIONES.....	30

RECOMENDACIONES.....	31
BIBLIOGRAFÍA.....	33



## INTRODUCCIÓN

Los alcaldes como funcionarios públicos electos están protegidos en sus derechos políticos que entre otros involucran que ningún ente administrativo y/o por procedimientos administrativos pueda ser privados del ejercicio de la función pública. En concreto, el derecho que se pone en riesgo cuando se producen hechos como la suspensión, vacancia, entre otras figuras, a la larga terminan afectando derechos de carácter político, como son: el derecho a participar de elecciones, el derecho a elegir, el derecho a ser elegido, entre otros. Se ha podido observar que los miembros del Concejo Municipal (conformado por el cuerpo de regidores), utilizando una facultad otorgada por la Ley Orgánica de Municipalidad, pueden suspender temporalmente a su alcalde. Esto por diversas irregularidades que puedan imputarse durante la gestión de dicha autoridad, tal situación genera la suspensión de derechos políticos porque en la práctica conlleva a una inhabilitación y efectiva en el ejercicio de sus derechos, a pesar de su carácter temporal.

Lo particular de la imposición de este tipo de sanciones es que se ejerce empleando un reglamento interno, el mismo que es particular por cada Concejo Municipal. En efecto, el artículo 25°, numeral 4, de la Ley Orgánica de Municipalidades, señala que el cargo de alcalde o regidor se suspende “por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al Reglamento Interno del Concejo Municipal”. De allí puede colegirse que el legislador atribuyó a los concejos municipales dos competencias: (i) elaborar el reglamento interno del concejo municipal (en adelante RIC) y (ii) tipificar las conductas consideradas como faltas graves y las sanciones, que a su discrecionalidad ameriten la suspensión, y determinar la responsabilidad en la comisión de una conducta tipificada como falta grave del alcalde o regidores, es decir, lo dota de potestad sancionadora. Tal situación genera problemas porque las sanciones o tipificaciones dispuestas en el RIC puede ser empleados de manera arbitraria y desproporcional, de hecho, en la actualidad esto viene sucediendo , ya que los alcaldes son suspendidos temporalmente de sus cargos empleando procedimientos de aparente “orden administrativo”, sin embargo, ello resulta incompatible con el derecho a la participación, debido a que estas autoridades cuentan con respaldo popular, por consiguiente, deberían emplearse otro tipo de procedimientos para sancionarlos, ello para garantizar que no se utilice arbitrariamente la cláusula de la suspensión temporal.

## **Capítulo I: Tratamiento convencional y constitucional del derecho a la participación política**

El artículo 27° de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que la participación política es un derecho de carácter democrático, a su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25°) indicó que tal derecho viabiliza mediante el sufragio. En este caso dentro del derecho a la participación política se encuentran cobijados varios derechos como el derecho a ser elegido, el derecho a elegir, entre otros, incluso, se ha mencionado que este derecho es de carácter complejo porque posee diversas expresiones. Lo que debemos considerar es que la participación política es vista como un derecho de carácter político que permite a los ciudadanos intervenir en la esfera pública con libertad. En el ámbito internacional ese punto fue complementado con que la participación es un derecho que fortalece la democracia representativa, pues dentro de la democracia los canales para acceder al poder de manera legítima están establecidas en la Constitución y otras normas (Ballesteros, 2006; Palomino & Paiva, 2015). En ese sentido, es un complemento perfecto para la democracia representativa y el fortalecimiento de las instituciones públicas. También hay que recordar que la Constitución de 1993, en el artículo 2° inciso 17, establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social o cultural de la nación. Esto demuestra que la participación política tiene cobertura constitucional.

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha indicado que en el artículo 2°, inciso 17, de la Constitución de 1993, el derecho a la participación política permite a los individuos que la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. La idea es que este derecho tiene contenido amplio porque las personas deben estar en la posibilidad de participar en los diversos niveles de organización de la sociedad, esto es, la participación se extiende hacia el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado (Expediente N° 5741-2006-AA). Por esa razón se entiende que se trata de un derecho de configuración compleja y plural. Si eso es así, entonces podemos decir que “el derecho de participación política como un derecho fundamental funcional, político, de configuración legal y complejo al que se adscribe el principio democrático y que tiene por objeto la legitimación democrática del Estado y sus

distintos niveles de Gobierno, es el cimiento de todo Estado que se precie de ser constitucional y democrático”.

Con todo lo indicado, queda claro que el derecho a la participación política es una pieza clave de la democracia porque sin ella no podría funcionar tal como lo conocemos hasta el momento. Muchas autoridades sean de alcance nacional, regional o local han surgido en el ejercicio de este derecho, en concreto, el derecho a ser elegido y elegir, ya que la persona que ha postulado a un cargo ejerció su derecho a ser elegido, en cambio, los ciudadanos han concretizado su derecho a elegir a una persona que los pueda representar a nivel estatal. Esta condición, al menos, ha concurrido en la elección de las autoridades del gobierno subnacional, concretamente, los alcaldes porque son electas mediante respaldo ciudadano por voto popular. Eso sucede cada cuatro años en el país. Tal dinámica es parte de la democracia representativa porque habilita a los ciudadanos para intervenir en la esfera pública. También hay que indicar que las autoridades que resultan elegidas mediante este procedimiento sean los alcaldes u otros, poseen un estatus distinto a los funcionarios públicos de confianza, los funcionarios de carrera que acceden por concurso o los mismos ciudadanos, debido a que son personas que ostentan responsabilidades frente a la comunidad política, mientras dure el cargo. Esto último también es propio de la democracia representativa.

En todo esto, es pertinente desarrollar sobre los alcances del derecho a la participación, específicamente, el ser elegido o ser representante de una comunidad política. Este trabajo da cuenta sobre el estatus y la posición que tienen este tipo de autoridades. El Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 00030-2005-PI, ha precisado que el derecho fundamental a ser elegido representante es un derecho de configuración legal, tiene como fuente de sustento al artículo 31° de la Constitución Política de 1993, ya que dispone que los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos representantes, “de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”. Como podrá advertirse el derecho a la participación política tiene como una de sus expresiones o manifestaciones en el derecho a ser elegido, la misma que cuenta con respaldo constitucional y legal, además, este derecho conectado con la representación (o democracia representativa) da pie a que los ciudadanos electos para un cargo público-político posean un estatus especial, ya que, una vez elegidos representaran a la comunidad política. En la actualidad contar con el derecho a la participación política es

fundamental porque dinamiza la democracia y permite crear condiciones para la transición democrática del poder, impide que se tome el poder por la fuerza.

Casi para culminar este punto, debemos mencionar que el derecho a la participación política, para efectos de este trabajo, está conectado con la elección de autoridades subnacionales como son los alcaldes, quienes son elegidos por el pueblo con respaldo popular. Ello considerando que los cargos de elección popular son distintos y particulares frente a otro tipo de elección, debido a que ejercen un cargo representando a una comunidad política. Ese hecho denota que existe una confianza depositada por la mayoría de los miembros de una región o distrito. Como tal el tratamiento también es distinto con relación a otro tipo de autoridades o personas, ya que actúan en nombre de varias personas porque la representación no se ejerce a título individual, sino que es colectivo.

Finalmente, en la normativa internacional y constitucional queda establecido que la participación política es un derecho fundamental, ya que permite a las personas intervenir directamente en la vida pública. Esa es la razón por la que tiene cobertura o protección internacional y nacional. La democracia se ve fortalecida cuando las personas pueden participar libremente en las elecciones, esto es, para ser elegidos y elegir, ya que es un derecho fundamental. En este caso, los funcionarios políticos electos por designación popular, justamente, han ejercido tal derecho para acceder al cargo de presidente de la república, congresista, gobernador regional, alcalde, entre otros. También recordar que este tipo de funcionarios tienen una posición especial frente a las demás personas o funcionarios, pues concentran el poder popular en su figura (sea cual fuere esta), en ese orden de ideas, deben establecerse procedimientos y garantías que permitan optimizar su figura, eso para que puedan efectuar una representación correcta y adecuada, de lo contrario, estarán expuestos a la voluntad o coyuntura política (siendo posibles de ser destituidos o sancionados, simplemente motivados por una razón o inquina política, más no jurídica, lo que entorpece el ejercicio de la representación política).

## **1.1. Las autoridades políticas electas por votación popular y su protección en el derecho internacional**

La regulación del derecho a la participación política resulta más completa en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, Pacto Internacional) y en el de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, Convención Americana). Estas normas disponen que la participación política y sus diversas manifestaciones están protegidas porque son parte de la democracia. En tal sentido, algunos puntos o rasgos relevantes que se puso de manifiesto es que el derecho a la participación política –en ambas normas referidas– tienen como contenido o esfera de protección las siguientes dimensiones:

- El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- El derecho a votar (voto activo) y ser elegidos (voto pasivo) en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual (voto universal) y que el voto sea secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores.
- El derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad. Inmediatamente se puede reconocer la amplitud del derecho a la participación política, a diferencia de por ejemplo del caso europeo.

Con relación a esto, en la doctrina se ha mencionado que “entre ambos tratados existe una diferencia esencial” (Ballesteros, 2006). El Pacto Internacional menciona que no es admisible la restricción y limitación basada en «[...] raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social» (artículo 25 del Pacto, en conexión con el artículo 2), en cambio, la Convención Americana, dispone que los únicos supuestos en los cuales se pueden establecer limitaciones al ejercicio de participación política son razones de “[...] edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (artículo 23 de la Convención), no siendo aceptables otros criterios (Ballesteros, 2006). La regulación recogida en la Convención Americana permite la

protección de un contenido más amplio de protección para la participación política, por el otro lado, el Pacto Internacional es posible aplicar una diversidad de criterios para limitar la participación política —siempre que no sean discriminatorios o indebidos—, en el caso de la Convención Americana esa posibilidad se reduce únicamente a siete razones taxativamente establecidas (Ballesteros, 2006).

En mérito a las normas citadas, las autoridades políticas electas por voto popular, previamente, han ejercido el derecho a la participación, eso ha permitido que estos puedan ser electos y representar a su comunidad política. Las normas internacionales, naturalmente, dan protección a las autoridades electas cuando se ven amenazadas o agredidas en sus derechos políticos, en específico, el debido proceso, la tutela procesal efectiva, el derecho a la participación, entre otros. Si eso es así, entonces, existe un procedimiento fijado para garantizar que la autoridad sea depuesta de su cargo o representación, ya que gozan de aprobación y respaldo popular, siendo así, deben existir procedimientos mucho más agravados para poder sancionarlos, de lo contrario, por la misma dinámica política y el enfrentamiento político las autoridades se verán obligadas a dejar su cargo. Para evitar ese escenario, se fijan garantías gravosas, de lo contrario, cualquier autoridad puede ser depuesto de su cargo con la consiguiente vulneración de sus derechos políticos, salvo que esté debidamente justificado (Ballesteros, 2006).

En suma, desde el derecho internacional, específicamente, su normativa, notaremos que el derecho a la participación política queda asegurado dentro de las democracias representativas. El artículo 23° de la Convención Americana de Derechos Humanos garantiza que todos los ciudadanos tienen derecho a la participación y dirección de los asuntos políticos de manera directa o por medio de representantes. Eso supone que las autoridades electas por elección popular deben cumplir por los años o el periodo por el que fue electo, en ese sentido, ninguna autoridad administrativa o política puede interrumpir esa situación, debido a que el pueblo ha respaldado para que pueda representar. Si es que se produce alguna alteración o socavamiento de ese derecho, el artículo 25° de la citada norma, habilita para que se pueda pedir una protección judicial sencillo y rápido para que el derecho sea respetado o reparado. En todo esto, además, debemos destacar que ese derecho puede ser limitado o restringido, sin embargo, requiere justificación adecuada respetando el debido proceso y las garantías mínimas para ejercer la defensa.

## **1.2. Las autoridades políticas electas por votación popular y su protección en el derecho nacional (tratamiento constitucional)**

Es claro que la forma de ingreso a la función pública marca la naturaleza de la misma. Existen diversas formas de ingreso o incorporación a la función pública, como señala Montoya, puede ser por: selección, designación o elección (2015: 40). Al respecto, es pertinente mencionar lo señalado por Boyer, “el derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el legislador regulo positivamente que el acceso a toda función pública es por mérito” (2019, p.20). El mérito puede ser entendido como la cualidad sobresaliente que ampara su ingreso a la función pública, puede ser el respaldo político, el mejor desempeño en un concurso público, reunir las cualidades y competencias para una designación., guardan relación en el hecho de que toda incorporación requiere un título habilitante para ostentar la función pública, para el caso de los que realizan función pública profesional será el acto administrativo que los incorpora a la función pública, por ejemplo: contratos, resoluciones, etc., mientras que para los que ejercen la función pública política será la credencial del órgano electoral que reconoce el mandato democrático de su cargo.

La Constitución de 1993 en el artículo 2° inciso 17, sostiene que todas las personas deben participar en la vida política de la nación. Implica que las personas son titulares del derecho a la participación política, lo que da pie a que el pueblo pueda elegir a sus representantes o que los ciudadanos puedan ser elegidos como representantes. En ese sentido, las autoridades que son electas por votación popular gozan de protección de sus derechos constitucionales cuando estos se ven agredidos o vulnerados, al igual que de cualquier ciudadano. Lo que distingue a estos es que ejercen la representación en nombre del pueblo y la voluntad popular, por consiguiente, no son iguales a los ciudadanos comunes, ya que cumplen un mandato democrático y como tal poseen ciertos privilegios e inmunidades inherentes al cargo (Palomino & Paiva, 2015). Es cierto que la Constitución protege los derechos de los ciudadanos en igualdad de condiciones, sin embargo, hay que indicar que cuando se trata de autoridades políticas electas, estos tienen un estatus especial porque representan a la democracia o la voluntad del pueblo depositada en ellos. Esto último es propio de las democracias representativas.

El Tribunal Constitucional ha recalcado que las personas tienen derecho a la participación política en igualdad de condiciones. También ha precisado que las autoridades electas bajo elección popular lo hacen en nombre del pueblo o ejerciendo los términos y condiciones de la democracia representativa. Con relación al derecho a la participación política se ha referido que es los ciudadanos tiene, conforme a ley los derechos de elección de remoción, o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa, y de referéndum (Exp. N.º 00003-1996-AI/TC f.j. 1). En ese sentido, ampliando los alcances de lo que ha manifestado del TC podemos inferir que las personas cuentan con el derecho a la participación ciudadana, lo que permite una serie de acciones, sin embargo, los mismos deben ser ejercidos con responsabilidad y respetando los términos de la razonabilidad porque ningún derecho es absoluto, pero tampoco ningún derecho permite que se abuse o desconozca de ella. En tal sentido, podemos notar que si la ciudadanía o las autoridades competentes desean limitar el mandato o este derecho, entonces, deben respetar los procedimientos establecidos por la Constitución y leyes afines.

Finalmente, las autoridades políticas electas por votación popular, a nivel doméstico, cuentan con protección constitucional. Ello a raíz de que su participación e intervención en la esfera pública se produce cuando la ciudadanía ejerce el sufragio —universal— tanto activo como pasivo expresen, ya que expresan su voluntad para ver quién será la persona que los gobernará. Esto encierra la idea de la democracia representativa, pues las personas ejerciendo el derecho al voto están activando el derecho a la participación política. Todas las autoridades electas bajo el derecho a la participación política, cuentan con respaldo popular, esto es, la ciudadanía expresó su voluntad en las urnas para elegirlos. Una vez que son elegidos, estos pasan a tener un nuevo estatus porque son agentes que actúan en representación del pueblo y como tal adquieren ciertos privilegios.

### **1.3. El contenido político del cargo de funcionarios públicos electos de los gobiernos locales**

Como hemos mencionado, las autoridades elegidas mediante votación popular ejercen un papel importante dentro de la democracia representativa. Este tipo de democracia funciona porque existen personas dispuestas a ejercer el encargo que le haga la ciudadanía para ejercer la representación, el mismo que viene acompañada de diversas responsabilidades y

competencias. Como sabemos la democracia es el reino de la política, porque sin ella no es posible la democracia. El tipo de gobierno con el que contamos es de corte representativo y elegimos a las autoridades mediante el sufragio popular, naturalmente, eso significa participación política, pues sin política la representación es imposible de alcanzar o lograr. En ese marco, las personas que ejerzan el derecho a la participación política para ser elegidos representantes de una comunidad política tendrán que participar activamente para ser elegidos como autoridades. En ese punto radica el carácter o contenido político de la representación. Hoy en día la mayoría de los cargos o funciones públicas de representación necesitan o demandan participación política porque de allí proviene la fuerza y voluntad.

Los funcionarios públicos electos por votación popular tienen su fundamento en la participación política. Su vínculo con el Estado o alguna dependencia del mismo nace de la política. Como la sociedad peruana se organiza sobre las bases de la democracia, en específico, la democracia representativa, entonces, el acceso a ciertas funciones de carácter representativo –a nivel público– se genera a través de la actividad política. En el caso concreto de los gobiernos de representación subnacional como son los alcaldes, la representación se alcanza mediante la política, lo que implica realizar campañas electorales, formar partidos políticos, reunir ciertos requisitos que demandan respaldo popular, entre otros. En ese sentido, los alcaldes se desempeñan en ese cargo como resultado de unas elecciones, ese hecho implica que son respaldados por la población (o pueblo). De allí nace el vínculo y la capacidad para representar a una determinada comunidad política. Ese acto está íntimamente ligado con la democracia, puesto que sin participación política no existe representación política.

#### **1.4. Distinción entre función pública política, cargo público representativo y función pública profesional**

En términos sencillos la función pública política y la función pública profesional tienen distinciones que radican principalmente en: (i) la forma de acceso, (ii) el tipo de funciones y (iii) la duración del cargo. El acceso para la función pública política es por voto directo expresada por la voluntad popular, en cambio, la función pública profesional requiere del cumplimiento de ciertos perfiles de carácter técnico para ejercer esa función (son más precisas como contar con título profesional años de experiencia, entre otros). El tipo de

funciones que cumplen quienes desempeñan el cargo de la función pública política es de representación y gestión pública, principalmente, por el otro lado, la función pública profesional se aboca a cumplir un rol específico para el que fue contratado o nombrado. Finalmente, la duración es determinada para quienes desempeñan una función pública política (ley establece un tiempo determinado de años), en cambio, la función pública profesional puede ser provisional o de manera indefinida, eso está sujeto a variabilidad.

Todas las formas de acceder a la función pública convergen en el hecho de que están dotados para ejercer acciones de poder público, sin embargo, el origen del título habilitante también los distingue (políticos, designados por políticos y profesionales). La Constitución Política, en el artículo 43° se establece que nuestra organización es la de un Estado democrático, siendo los cargos funcionariales políticos los sujetos a elección popular, encontrándose previstos constitucionalmente y envistiéndolos características particulares, por ejemplo, señala Silva (2018), es coherente que el ejercicio legislativo tenga que ser ejercido por quienes fueron designados para tal función en una elección, siendo el mismo legislativo quien autorregule la actividad de sus funcionarios públicos políticos (congresistas) y la actividad de los delegados por políticos dependiendo del tipo de dependencia con tengan (p. 512), por lo mismo, no sería congruente que el ejercicio de las funciones de los funcionarios públicos políticos sea reglada por disposiciones de la Administración Pública que ostentan poder público de origen administrativo y no político.

Los funcionarios públicos políticos o electos pueden en el ejercicio de sus funciones generar responsabilidad política, la misma que no es posible exigir a quien no ostenta este tipo de cargos, esto está relacionado también con el hecho de que los cargos políticos están relacionados con la dirección del aparato público. El funcionario público que ejerce el cargo debido a la designación popular y elecciones, donde fue seleccionado para tal fin, tiene una función de naturaleza eminentemente política, para desempeñar labores directivas como funcionario público. Respecto a los gobiernos subnacionales, nos referimos a los gobiernos regionales y municipales, por tanto, son funcionarios políticos los gobernadores regionales, vicegobernadores, consejeros regionales, alcaldes y regidores.

Otra característica diferenciadora es el hecho de que los funcionarios electos ostentan siempre un cargo temporal, debido a que es de origen democrático, son los ciudadanos los que someten constantemente al escrutinio su representación, mientras que en el caso de los

funcionarios profesionales gozan de la estabilidad, la misma que se respalda en el hecho de que la Administración Pública debe brindar sus servicios de forma continua y con exigencia de calidad que requieren formación especializada y de calidad, razón por la que el mérito (ganar un concurso público) es una de sus características para el acceso a la misma.

Además, el funcionario público profesional es aquella persona que ostenta un cargo que no tiene injerencia política y cuyo ejercicio se enmarca en una actividad concreta y generalmente tecnificada, mientras que la representación política exige solamente el respaldo electoral suficiente.

En suma, los rasgos generales mencionados distinguen a las autoridades de función pública política y función pública profesional. También es oportuno indicar que el procedimiento y la forma de imponer sanciones en ambos casos varía, debido a que en el primer caso, la responsabilidad es política, en el otro, es de tipo jurídica. Aunque ello no es la regla, ya que para ambos casos existen reglas jurídicas para sancionar las conductas indebidas o inadecuadas.

#### **1.4.1. La predominancia del principio democrático en los cargos públicos representativos: acceso vía votación popular**

En una democracia representativa alguien debe hacerse cargo de la representación, ya que no pueden concurrir todos a deliberación de decidir los asuntos comunes, ello por falta de recursos y tiempo. Es imposible que todos puedan deliberar en una comunidad política al mismo tiempo, eso agota la posibilidad humana, por eso se nombran representantes. Estos hacen el trabajo en vez de las personas, pues son habilitadas de manera legítima para ello. En tal sentido, las sociedades democráticas deben aspirar a medios de participación política ciudadana más allá del sufragio, sin embargo, ello no es posible, por esa razón se acude a formas de representación o representatividad. Como un tipo de control o freno frente al mismo se ha colocado el voto, esto es, la voluntad es fundamental para elegir a los representantes, de lo contrario, la democracia representativa no podrá operar o no habrá representación válida. Los cargos como presidente de la república, congresista, gobernador regional, alcaldes, entre otros, necesidad de la mediación de la capacidad y voluntad política, en específico, eso debe provenir de la votación popular.

La democracia funciona con la política. El Perú según el artículo 43° de la Constitución es un Estado democrático, eso implica que las reglas de la democracia rigen para administrar la cosa pública, puesto que sin democracia no es posible hacer ningún tipo de acción de manera válida y legítima. Tomando el espíritu de esta disposición, en el país se celebran elecciones para colocar a una determinada autoridad como representante de la nación, región, distrito u otros. Ello para que represente a una comunidad política y pueda traducir efectivamente las aspiraciones sociales y políticas. En esa línea, la democracia como forma de Estado y de Gobierno, tiene como punto de referencia al pueblo del Estado, es decir, a “aquel conjunto de hombres, que como unidad política de acción, forman parte del Estado y lo sostienen” (Böckendorde, 2000).

Finalmente, el acceso por vía del voto popular en una puerta de ingreso a los cargos de representación pública que requiere apoyo de la ciudadanía. Las democracias contemporáneas establecen el inicio y el final del mandato, por esa razón, los cargos públicos de aprobación popular finalizan cada cierto tiempo para impedir que alguien se consagre y quede en el poder por mucho tiempo. En el caso de los alcaldes sucede ello porque esas autoridades son elegidas por el pueblo por votación mayoritaria, en ese sentido, son autoridades que ostentan un mandato mediando la voluntad popular, lo que significa la predominancia del componente político. La legitimidad para ostentar ese tipo de cargos radica en que las autoridades son elegidos por votación popular, de allí nace la fuerza y voluntad para gobernar. Además, tal hecho les da una identidad singular dentro de la dinámica de la democracia, pues ninguna otra persona podrá tener las mismas facultades mientras dure el tiempo del mandato –al menos, dentro de una determinada circunscripción territorial.

#### **1.4.2. La configuración del contenido constitucional del cargo público representativo (derecho de sufragio pasivo)**

Tenemos que mencionar que el derecho de sufragio pasivo es el derecho a ser elegido por el pueblo en una contienda electoral. La idea es acceder al poder de manera legítima con el respaldo ciudadano, lo que implica que el derecho a la participación política concibe el derecho al sufragio y dentro de esta al sufragio activo y pasivo. El primero para participar/elegir y el segundo para ser elegido/representar. Lo que debemos considerar es que la democracia representativa necesita de las elecciones para funcionar, ya que sin elecciones

no se puede generar una traslación legítima y ordenada del poder. En tal sentido, aquí daremos cuenta sobre la configuración constitucional del derecho al sufragio pasivo, ya que allí encontraremos algunas razones y fuentes para apreciar el respaldo del que gozan las autoridades públicas electas popularmente.

El contenido del sufragio pasivo implica: (i) ser elegido, (ii) participar como candidato (en cuanto expresión del derecho de acceso a los cargos y funciones públicas), (iii) existencia de reglas electorales claras para acceder a la representación y (iv) no ser removido del cargo sin justificación (Boyer, 2008). Todo esto se enmarca de acuerdo al artículo 2 inciso 17 de la Constitución de 1993, ya que las personas tienen el derecho de participar en las elecciones públicas para ocupar un cargo de representación, una vez que consiguen esa representación, adquieren ciertos privilegios y derechos para proteger su investidura, los mismos que son parte de la dinámica democrática. En tal sentido, ejercer un cargo público representativo denota la capacidad para ser elegido y representar a una comunidad política, eso va íntimamente vinculado con la democracia representativa, pues en este tipo de democracia se necesitan representantes para que puedan conducir y dirigir el destino de una nación. Es por ello importante asegurar que dicha autoridad culminará su periodo sin interrupciones o suspensiones que sean indebidas o autoritarias, si sucediese ello, se estaría anulando la voluntad del pueblo.

### **1.5. La protección reforzada de las autoridades electas por votación popular frente a los procedimientos de sanción**

El sufragio directo es la forma de elección de los funcionarios electos de los gobiernos regionales, es decir, tienen carácter político, además es pertinente señalar que una forma de remoción de este funcionario electo es la revocatoria, que también es un acto electoral. En el Artículo 194° de la Ley Orgánica de Municipalidades, se ha previsto que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución (...). Eso denota que la representación o el desempeño del cargo proviene de la voluntad popular, por ende, cuando son electos representan a esa comunidad política,

pero esta vez, con la única diferencia de que es para todos y no es únicamente para un sector de la población.

Como hemos podido observar, los funcionarios electos son producto de la democracia participativa, el ejercicio de su poder está amparado en el respaldo otorgado por sus electores. Al respecto, en la Sentencia recaída en el Expediente 00006-2017-AI, se señala que la “idea de democracia representativa es el principio que articula la relación entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados”. Esa idea y dinámica se logra mediante elecciones, de lo contrario, la democracia representativa no funcionará, pues los funcionarios públicos electos son la expresión viva de ese tipo de democracia. Y encaja perfectamente con aquella disposición constitucional que indica “el poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”. Como el pueblo dio la confianza a ciertas personas para que los representen, entonces, poseen ciertos privilegios tal como lo hemos anotado anteriormente, tales como nombrar ciertas personas de confianza, representar a la comunidad política, gobernar, entre otros.

Los funcionarios públicos electos, ostentan la representación política de sus electores, por lo que, podemos establecer que la representación política de los funcionarios públicos electos se convierte en un instrumento institucionalizado para la representación política, que permite que los ciudadanos participen indirectamente de los asuntos públicos y permite convertir la voluntad electoral en voluntad del Estado. En tal sentido, se hacen algunas distinciones entre la función pública representativa y la función pública no representativa, los mismos que tienen tratamiento diverso, en especial, en cuanto a las funciones que cumplen y las responsabilidades de los mismos. No son equiparables. También puede sostener que la categoría de funcionario o servidor público no está relacionada con la relación contractual con la Administración Pública, sino con la realización de funciones públicas en el Estado, las que se diferencian por su carácter representativo y no representativo.

## **Capítulo II: Naturaleza jurídica del procedimiento sancionador aplicado a alcaldes**

Es necesario precisar que la investigación se centra exclusivamente en el procedimiento

sancionador a los alcaldes, los que por disposición normativa prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades también pueden ser sujetos al denominado proceso de vacancia, que tiene por finalidad retirarlos del ejercicio de la función de forma definitiva, al encontrarse en alguna de las causales objetivas prevista en la Ley. Por el contrario, el procedimiento sancionador al que hacemos referencia tiene que ver con la imposición de la sanción de suspensión temporal para el ejercicio del cargo impuesto por Concejo Municipal, al determinarse la comisión de una infracción prevista en Reglamento Interno de Concejo Municipal (en adelante RIC).

## **2.1 La sanción de suspensión en la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972**

Se establece en el numeral 10 del artículo 9° de la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM), que es el Concejo Municipal quien tiene la atribución entre otras de declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor.

En el caso de la suspensión, consiste en el retiro temporal del cargo de alcalde o regidor, por decisión impuesta exclusivamente por el Concejo Municipal, la misma que posteriormente deberá ser confirmada por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, cuando se produzca alguna de las causales previstas en el artículo 25° de la LOM. Las causales previstas son: la incapacidad física o mental temporal; licencia autorizada por el concejo municipal, por el tiempo que dure el mandato de detención; y debido a una sanción impuesta por falta grave de acuerdo al RIC.

Es decir, el Concejo Municipal, ostenta el poder sancionador en este procedimiento, se entiende que el papel del Jurado Nacional de Elecciones es el de segunda instancia y garantizaría la legalidad de este. En este asunto específico, se puede colegir que el legislador atribuyó a los Concejos Municipales dos competencias: Elaborar el Reglamento Interno de Concejo Municipal (en adelante RIC) tipificando las conductas consideradas como faltas graves y las sanciones a imponerse, que a su discrecionalidad ameriten la suspensión, y determinar la responsabilidad en la comisión de una conducta tipificada como falta grave del alcalde o regidores, es decir, lo dota de potestad sancionadora.

Al respecto, es importante resaltar el poder discrecional en la elaboración del RIC que tiene el Concejo Municipal, en tanto la norma que regula el procedimiento sancionador no debe,

para su publicación, cumplir con ningún criterio técnico establecido en la Ley o es objeto de revisión o consulta, por lo que, puede tipificar en teoría cualquier tipo de conductas, establecer reglas sustantivas y adjetivas, en este extremo un RIC podría imponer suspensiones temporales en el ejercicio de la función de alcalde de forma arbitraria y abiertamente inconstitucionales, por ejemplo, sin siquiera observar los principios del procedimiento administrativo.

Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones no observa este hecho y por el contrario ha establecido en uniforme jurisprudencia<sup>1</sup> la validez de la aplicación de esta facultad, usando como sustento jurídico el marco constitucional, la Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado, señalando que para imponerse válidamente la sanción de suspensión a una autoridad municipal por la comisión de una falta grave prevista en el RIC, es necesaria la verificación de cinco condiciones:

- 1) Validez del RIC, esta normativa debe haber sido publicada en cumplimiento de lo establecido el artículo 44° de la LOM, en observancia del principio de publicidad de las normas y encontrarse vigente durante la comisión de la conducta sancionable.
- 2) La conducta imputada debe ser clara y expresamente descrita como falta grave en el RIC, este conforme lo disponen los principios de legalidad y de tipicidad.
- 3) Se debe individualizar a la autoridad municipal que comisora de la conducta sancionable, conforme al principio de causalidad.
- 4) Es necesaria la acreditación de la intencionalidad de la autoridad municipal para la realización de una conducta comisiva, en observancia del principio de culpabilidad.
- 5) La conducta tipificada como falta grave en el RIC debe salvaguardar o tutelar los bienes, derechos, principios y valores institucionales del municipio, en observancia del principio de lesividad.

Como se puede apreciar las condiciones establecidas por la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones no tienen en cuenta los siguientes detalles: no es observable el contenido del RIC y solo requieren ser publicadas para ser considerado válido; la tipificación

---

<sup>1</sup> Resoluciones Nº 0120-2017-JNE, Nº 1181-2016-JNE, Nº 0293-2015-JNE, Nº 296-2014-JNE, Nº 979-2013-JNE, Nº 1142-2012-JNE y Nº 0140-2020-JNE

se deja a completa discrecionalidad del Concejo Municipal; respecto a la individualización de la conducta no es restrictiva ya que en el caso de los alcaldes quien es titular de la entidad en teoría le es imputable la gran mayoría de actuaciones municipales; se hace referencia a la necesidad de acreditación de la intencionalidad de la conducta infractora, sin embargo, no explica cómo se puede valorar o las condiciones mínimas que permitan un examen objetivo; las conductas graves de un RIC de la municipalidad “x” pueden ser totalmente diferentes a las establecidas por la municipalidad “y”, dado que los valores institucionales tienen cierto margen subjetivo, entre otros hechos controvertidos.

## **2.2 El procedimiento sancionador aplicable a alcaldes**

La Ley Orgánica de Municipalidades no desarrolla el procedimiento sancionador aplicado a alcaldes y regidores, sin embargo, menciona que la imposición de sanciones es a través de un procedimiento sancionador. Debe tenerse en cuenta que las sanciones por falta grave son las que dependen del criterio discrecional del Concejo Municipal, porque el RIC es su producto legislativo, en tanto que las otras causales de suspensión previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades tienen que ver con situaciones fuera del dominio de este órgano y que imposibilitarían objetivamente y de forma temporal el ejercicio de la función.

Sobre el inicio del procedimiento, no se tiene establecido como inicia, por ejemplo, si es a través de una denuncia ciudadana o de un miembro del Concejo Municipal, quienes podrían interponer denuncias, la carga de la prueba, entre otros elementos, que deberían establecerse en el RIC, que cumpliría una función sustantiva y adjetiva.

Asimismo, sobre los plazos la LOM establece que el acuerdo de Concejo Municipal que aprueba o rechaza la suspensión procede el recurso de reconsideración ante el mismo Concejo Municipal, dentro de los ocho (8) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo, no es un requisito exigible para interponer el recurso de apelación. El recurso de apelación se interpone ante el concejo municipal dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a la notificación del acuerdo de concejo que aprueba o rechaza la suspensión, o resuelve su reconsideración. El Concejo Municipal lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, bajo responsabilidad, el Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva y su fallo es inapelable e irrevisable.

De lo expuesto, se puede concluir que el procedimiento sancionador no se encuentra debidamente regulado y tampoco guarda coherencia con lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General y su Texto Único Ordenado, respecto a procedimientos sancionadores, pese a que la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones haga referencia a estas normas.

### **2.3 Implicancias de la suspensión temporal en el ejercicio del alcalde**

Frente al uso abusivo de suspensiones temporales de hasta un año, el Jurado Nacional de Elecciones emitió la resolución 034-2004-JNE, en la cual establece en su artículo tercero, que la sanción impuesta por falta grave, de acuerdo al RIC no puede exceder a los treinta días, sin embargo, no se establece si puede disponerse suspensiones consecutivas o un número limitado de ellas en el año, siendo un elemento que genera ingobernabilidad si no se tuviera el respaldo mayoritario del Concejo Municipal.

La suspensión, habilita a que los tenientes alcaldes, segundos en la línea de sucesión municipal, deban asumir el cargo de alcalde durante dure la suspensión, esto sin mediar restricciones o limitaciones en el ejercicio del mismo, mientras que el funcionario suspendido no tiene ningún poder para realizar ninguna actividad de gestión municipal, ya que todos sus actos devendrían en nulos e incluso podrían acarrear responsabilidad penal.

En la práctica, la suspensión temporal es una inhabilitación temporal del ejercicio de derechos políticos.

### **2.4 ¿Nos encontramos frente a un procedimiento administrativo disciplinario?**

Desde un punto de vista legalista y conforme SERVIR<sup>2</sup>, no nos encontramos frente a un procedimiento administrativo disciplinario, el artículo 90° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil aprobado mediante Decreto Supremo N.º 40-2014-PCM, señala expresamente que el procedimiento sancionador no es aplicable a los funcionarios de elección popular, directa y universal, precisando “que la responsabilidad administrativa se sujeta a los procedimientos establecidos en cada caso”.

Los RIC's en la amplitud de conductas que pueden incluir en su regulación, podrían aparentar configurar normas de carácter disciplinario, incluso podrían tipificar conductas que ya son

---

<sup>2</sup> Informe Técnico N° 079-2016-SERVIR/GPGSC

observadas por los regímenes disciplinarios aplicados a funcionarios y servidores civiles. Sin embargo, este hecho no sería suficiente para determinar que nos encontramos ante un procedimiento administrativo disciplinario.

Teniendo en cuenta que eventualmente el procedimiento sancionador aplicable a alcaldes puede suspender a los mismos y que esto conllevaría una posible limitación al ejercicio de derechos políticos, es pertinente señalar que el Tribunal Constitucional (en adelante TC) en la Sentencia del expediente N.º 4698-2004-AA/TC, la administración carece de competencia para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario o imponer sanciones a funcionarios que desempeñaron cargos políticos, debido a que han sido elegidos por elecciones a nivel nacional y la Constitución garantiza el ejercicio del derecho de participación de los asuntos públicos de todo ciudadano.

En el mismo sentido SERVIR a través del Informe Técnico N.º 079-2016-SERVIR/GPGSC se ha declarado incompetente para conocer procedimiento disciplinarios a funcionarios político, debido que no es posible iniciar una investigación para determinar responsabilidad administrativa a un funcionario de elección popular, directa y universal, incluyendo a ex autoridades porque estos funcionarios se encuentran excluidos de la aplicación de las disposiciones del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, debiéndose aplicar únicamente los procedimientos establecidos en cada caso, que tratándose de alcaldes nos referimos a la suspensión temporal. En el mencionado Informe Técnico, se hace referencia a que los alcaldes y ex alcaldes son pasibles, cuando corresponda, de responsabilidad política, penal o civil, no mencionando algún tipo de responsabilidad administrativa como la disciplinaria.

De forma concordante con lo expuesto, en el Informe Técnico N.º 1532-2016-SERVIR/GPSC, señala que cuando nos encontremos frente a una falta grave, la sanción pertinente al cargo de alcalde (si estuviera en ejercicio) será la suspensión del cargo (no siendo aplicable cualquier otra sanción), que será impuesta por el Concejo Municipal, según lo prevé el inciso 10, artículo 9º de la LOM, en este caso y por disposición normativa, se encarga al Concejo Municipal la tipificación de las faltas graves en las que puede incurrir, las mismas que podrían ser sancionadas con suspensión del cargo por el mencionado colegiado.

Por lo que, es posible determinar que el procedimiento sancionador aplicable a alcaldes no es procedimiento administrativo disciplinario.

## **2.5 Inconsistencias inconstitucionales del procedimiento sancionador a alcaldes**

Se ha explicado como el denominado procedimiento sancionador, no está reglamentado por Ley y deriva esa función a directivas internas (RIC), para el caso es pertinente señalar la STC N° 0020-2015-AI que declaró inconstitucional el artículo 46 ° de Ley Orgánica del Sistema de Control y de la Controlaría General de la República, en la misma se analizó la validez de esta norma recurriendo a los principios constitucionales establecidos en el artículo 2°, numeral 24, inciso d, que establece: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

En ese sentido el principio de legalidad en materia sancionadora requiere que las infracciones y sanciones estén recogidas en normas con rango de Ley y consecuentemente el principio de tipicidad requiere que las conductas calificadas como infractoras se encuentren claramente establecidas, es decir, sin establecer infracciones genéricas.

Al respecto, el TC señala que uno de los riesgos en la aplicación de los mencionados principios constitucionales (legalidad y tipicidad) se encuentra en la regulación de la potestad sancionadora, al respecto se menciona el inciso 4, del artículo 246° del TUO de la LPAG, que señala que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida por el principio de Tipicidad, “que establece que solo son conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. **Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones**, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente (...)” (resaltado nuestro), por lo que, para corregir una interpretación equivocada de que el TC habría dejado abierta esta posibilidad (imponer sanciones a partir de reglamentos), se señala claramente que no es posible interpretar una norma de rango menor a una Ley que tipifique infracciones y que se desnaturalicen los principios de legalidad y tipicidad o taxatividad, añade que no se podrán establecer conductas prohibidas sin una pertinente base legal o que tengan un desarrollo legales generales o

imprecisos, como por ejemplo que los reglamentos sean usados para crear infracciones nuevas subrepticamente. Hecho que en nuestro tema de investigación sucede de forma flagrante.

## **2.6 Peculiaridad del fuero sancionador aplicado a alcaldes, cuando la justicia electoral no es competente**

Siendo el Jurado Nacional de Elecciones la segunda instancia del procedimiento sancionador aplicado a alcaldes, como hemos señalado, es verificable que de forma uniforme en la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones para este tipo de casos, usa como fuentes: La Constitución, la normatividad especializada y la Ley del Procedimiento Administrativo General y su TUO, esto nos podría hacer inferir erróneamente que nos encontramos ante un procedimiento administrativo sancionador.

Debemos, señalar claramente sobre el Jurado Nacional de Elecciones, es un organismo constitucionalmente autónomo, investido como el supremo organismo electoral<sup>4</sup> de naturaleza eminentemente jurisdiccional, antes que normativa o administrativa. Al respecto en la STC recaída en el Expediente N° 0002-2011-PCC/TC señala expresamente:

“El Tribunal Constitucional considera que, de acuerdo a lo previsto por la Constitución, las funciones administrativas que compete realizar al JNE son predominantemente, aunque no solamente, indirectas o supervisoras, extendiéndose ellas al funcionamiento del sistema electoral en su conjunto, con la finalidad última de coadyuvar a su unidad y a la acción coordinada de sus órganos conformantes ... (fundamento 34)”.

---

<sup>4</sup> Las competencias se relacionan con Artículo 178 |.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes

Es decir es un órgano de justicia electoral. Sin embargo, frente a la deficiente legislación municipal asumió competencias que la Constitución no le otorga expresamente, como en el caso de la potestad sancionadora a alcaldes, que no debe confundirse con la potestad de administración justicia electoral o jurisdiccional, que es su potestad más resaltante y que lo convierte en un garante del sistema democrático al resolver conflictos de esta índole. Se debe añadir que conforme al artículo 142° de la Constitución, no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral que alcanzaría la irrevisabilidad de las decisiones del supremo organismo en materia electoral, incluyen a todas las decisiones cuya potestad haya sido otorgado por leyes especiales como: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, etc.

Entonces queda claro que el Jurado Nacional de Elecciones no es un ente meramente administrativo, sino uno jurisdiccional electoral, por lo que no se rige por lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General que usa de forma supletoria, pese a que en reiterada jurisprudencia iguala a los justiciables como administrados y a que su actuar obedece a los principios del procedimiento administrativo<sup>5</sup>. Asimismo, los Concejos Municipales tampoco son órganos administrativos, sino órganos de gobierno y de naturaleza política. Por lo que, no siendo órganos administrativos, no podrían aplicar procedimiento administrativo sancionador en estricto.

Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones, en un intento de cumplir sus funciones y de aparentemente brindar garantías a este cuestionable procedimiento, realiza su función invocando el debido proceso y la pluralidad de instancias<sup>6</sup>, definiendo que la sanción de suspensión es un “alejamiento temporal en el ejercicio del cargo”, no existiendo mayor pronunciamiento al respecto, que en la práctica solo verifica el cumplimiento de las reglas de validez que ellos mismos han establecido<sup>7</sup>.

Es cuestionable que el papel de segunda instancia del procedimiento sancionador aplicado a alcaldes sea revisable por un ente de justicia electoral, como vemos, la suspensión deriva de un presunto incumplimiento de una declaración política y no de un acto electoral.

---

<sup>5</sup> Resolución N° 000285-2017-JNE.

<sup>6</sup> Resolución N° 003539-2018-JNE, Resolución N° 003565-2018-JNE, Resolución N° 003497-2018-JNE, etc.

<sup>7</sup> Resolución N° 000549-2017-JNE, Resolución N° 000147-2018-JNE.

## **2.7 Naturaleza del Reglamento Interno de Concejo Municipal**

Un reglamento Interno de Concejo Municipal se oficializa mediante Ordenanza Municipal, la misma que para ser válida deberá publicarse, entonces un RIC tiene la misma naturaleza de una Ordenanza Municipal.

Teniendo como base el artículo 39° de la LOM, podemos decir, que los Concejos Municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos son tratados a través de resoluciones, asimismo, las ordenanzas municipales son las normas de carácter general que cuentan con mayor jerarquía en la estructura municipal, que tiene como finalidad aprobar la organización interna, regulación, administración y supervisión de los servicios públicos que administre y las materias en las que por Ley tiene competencia.

Debemos señalar que desde nuestro punto de vista las ordenanzas municipales no son actos administrativos, sino son actos de gobierno, de naturaleza política, debido a que el Concejo Municipal no dicta actos administrativos sino actos de gobierno a través de ordenanzas municipales. Los actos administrativos son exclusiva potestad del alcalde y su cuerpo ejecutivo, siendo clara la diferencia entre administración y gobierno.

En ese mismo sentido compartimos la opinión de Quiroga (2000) que señala que las Municipalidades como cualquier Órgano de la Administración Pública, determina su quehacer institucional y sus relaciones con los particulares en base a normas que pueden tener alcance general o particular, estos actos administrativos pueden tener una denominación variada y podrán ser materia de control de la misma forma que la Ley prevé; con la excepción de la Ordenanza Municipal, norma de mayor jerarquía dentro de la legislación Municipal y que la Constitución le confiere un foro especial de control mediante la Acción de Inconstitucionalidad.

Por lo que, el RIC es una expresión de un acto de gobierno de naturaleza política (es aprobado y/o reformado) por voto mayoritario, sin embargo, por la forma en la que está prevista en la LOM y el tratamiento que recibe por el Jurado Nacional de Elecciones, sería inadecuadamente equiparable a un acto administrativo sancionador, a pesar de esto, no es

eximente para que el procedimiento sancionador aplicado a alcaldes no deba cumplir con las reglas de constitucionalidad de un procedimiento sancionador que viola flagrantemente.

### **Capítulo III: Los alcances de los procedimientos que restringen derechos políticos en la jurisprudencia**

#### **3.1. El caso de la Potestad Sancionadora de la Contraloría General de la República sobre autoridades políticas y su tratamiento constitucional a partir de la sentencia recaída en el Expediente N.º 00020-2015-PI/TC y jurisprudencia relevante**

En este caso hubo oportunidad para que el TC analizara la inconstitucionalidad del artículo 47.1, literal a, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, incorporado por el artículo 1º de la Ley 29622, en cuyo texto se define que las infracciones de responsabilidad administrativa funcional que fueron referidas en el artículo 46º dan lugar a la imposición de cualquiera de las siguientes sanciones: a) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública de uno (1) a cinco (5) años. Ello considerando que el artículo 23º de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala que la sanción de inhabilitación solo puede imponerse previo proceso penal. En esa línea, el razonamiento del TC es contundente, es incompatible con la Constitución que a través de una sanción administrativa de inhabilitación se restrinjan los derechos políticos de una persona; particularmente, el derecho a optar por acceder a la función pública participando en procesos de elección popular de autoridades.

Con lo mencionado, corresponde indicar que las sanciones a las autoridades de elección popular deben ser suspendidas temporalmente de su cargo únicamente cuando existan una sanción penal consentida. Cuando tal situación no se advierta o no se haya producido, entonces, no corresponde efectuar la suspensión temporal, debido a que un resultado inevitable de esta medida genera inestabilidad política e ingobernabilidad, ya que las transiciones de gobierno afectan la marcha y desarrollo de la entidad. En esa orientación, consideramos que las sanciones que deben suspender en el cargo deben ser aquellas que estén demostradas y corroboradas en el marco de un proceso penal. Como sabemos, los actores políticos no son los mejores jueces para determinar responsabilidades, por esa razón, es mejor dejar las investigaciones y las sanciones que pudiesen recaer en una autoridad municipal en manos de órganos que administran justicia ordinaria, además, en ese fuero

existen más probabilidades de que se garanticen los derechos (debido proceso, imparcialidad, defensa, entre otros).

### **3.2 La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso López Mendoza (vs Venezuela) y los derechos políticos**

La sentencia materia de análisis fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) en observancia de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, a la que el Perú está suscrito. Los hechos del caso consisten en que el peticionario señaló que fue elegido democráticamente el 4 de agosto de 2000 como alcalde del municipio de Chacao, Estado Miranda, Venezuela, siendo reelegido en el mismo cargo el 31 de octubre de 2004 hasta noviembre del 2008, siendo su aspiración política presentarse a los siguientes comicios en los cuales pretendía presentarse como candidato para la Alcaldía del Estado Mayor de Caracas. Sin embargo, como consecuencia de dos sanciones administrativas impuestas en el año 2004, fue inhabilitado para el ejercicio de nuevos cargos públicos por los períodos de tres y seis años respectivamente por el Contralor General de la República, entidad administrativa encargada del control de la gestión fiscal. Estas sanciones administrativas fueron suficientes para inhabilitar en el ejercicio del cargo de la autoridad pública e impedir que pueda concretar su postulación a otros cargos de elección popular.

Al respecto, las inhabilitaciones de orden administrativo han puesto en riesgo, en el razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho al sufragio pasivo, esto es, el derecho a ser elegido. Ello debido a que la inhabilitación debe ser impuesta por un juez penal porque es quien establecerá ciertas responsabilidades y, consiguientemente, proceder con la inhabilitación. Como no ha sucedido así, entonces, se configuró la vulneración del derecho a la participación política, en específico el sufragio pasivo. En este caso, con relación a la suspensión temporal ejercida por los miembros del Concejo Municipal, se puede sostener que debe ser limitado porque usan esa función para suspender en el cargo a la máxima autoridad de la Municipalidad, a pesar de que no se haya determinado las responsabilidades penales correspondientes por las faltas que se le imputan, más bien actúan motivados por la política y proceden a suspender en el cargo.

En esa línea de ideas, debemos indicar que el derecho a la participación política, en este caso, el derecho al sufragio supone que una persona es elegida por un determinado periodo de tiempo. En el marco de la democracia representativa una autoridad tiene el derecho a cumplir su mandato en el tiempo previsto (4 años en el caso de alcaldes) porque se ha fijado así legalmente. Cuando un representante de la función pública representativa como producto del derecho de sufragio pasivo deba ser suspendido o inhabilitado, esta debería producirse mediante una sentencia judicial y no por vía administrativa u otro procedimiento. Esos hechos son graves y afectan la gobernabilidad municipal, por esa razón, la suspensión temporal no es un mecanismo constitucional, tampoco es adecuado porque rompe con la idea de la democracia representativa, la misma que debe ser continua, mientras no se presenten hechos que sean muy graves establecidos por sentencia penal.

En consecuencia, la CIDH resolvió indicando que las inhabilitaciones administrativas son perjudiciales y afectan el derecho a la participación política, específicamente, al sufragio pasivo. En esas condiciones, en el presente trabajo también consideramos que la suspensión temporal a los alcaldes por el Concejo Municipal es un hecho que vulnera el derecho a la participación política, específicamente, el derecho al sufragio pasivo porque la autoridad fue elegido por determinado periodo de tiempo, mientras no se establezca responsabilidad penal fehaciente, entonces, no debe procederse con la suspensión o inhabilitación, ya que eso lo único que logra es resquebrajar la confianza en el sistema democrático de corte representativo, puesto que mientras se nombra a otra persona reemplazando a la autoridad, entonces, se produce un vacío de poder que rompe con la noción de representación y la democracia. Eso genera inestabilidad institucional porque la entidad municipal no podrá reponerse rápidamente de ese inconveniente.

### **3.3 La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Petro Urrego Vs. Colombia**

En este caso, Gustavo Francisco Petro Urrego fue elegido como alcalde Mayor de Bogotá, del 1 de enero de 2012 al 1 de enero de 2016, como consecuencia de algunos hechos de su gestión se inició una investigación disciplinaria por parte de la Procuraduría quien levantó cargos en su contra, posteriormente, el 9 de diciembre de 2013, fue sancionado con la destitución de su cargo de alcalde y fue inhabilitado para ocupar cargos públicos por el

periodo de 15 años, asimismo, la segunda instancia administrativa confirmó la sanción. El 20 de marzo de 2014, Gustavo Petro fue restituido como consecuencia de una medida cautelar ordenada por la CIDH. En la vía judicial, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 13 de mayo de 2014 emite resolución que suspende temporalmente los efectos de las decisiones sancionatorias de la Procuraduría, asimismo, se debe mencionar que Gustavo Petro recibió tres sanciones más por diversos hechos imputables a su gestión como alcalde.

El caso fue analizado por la CIDH, a través de los tres puntos alegados: 1. La violación de los derechos políticos; 2. La violación a las garantías y protección judicial, y 3) La violación al derecho a la integridad personal. Por ser relevante para esta investigación nos referiremos al punto sobre derechos políticos.

Al respecto, la CIDH estima que los derechos políticos de Gustavo Petro fueron afectados por la sanción de destitución e inhabilitación que fuera impuesta por la posterior confirmada por la segunda instancia administrativa, asimismo, haciendo referencia al caso López Mendoza Vs. Venezuela y en observancia del artículo 23° de la Convención, no es admisible que un ente administrativo aplique sanciones que afecten o restrinjan los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo, y que pese a que posteriormente el Consejo de Estado declaró nula la sanción de la Procuraduría y estableció medidas resarcitorias, dicha disposición no habría reparado integralmente la vulneración del derecho al ejercicio de una función de elección popular Gustavo Petro, esto se fundamenta en que, el mandato fue interrumpido durante el tiempo que se alejó del cargo por la decisión administrativa, vulnerando además los derechos de las personas que lo respaldaron y el principio democrático; y no se realizaron modificaciones a las normas administrativas que avalaron las mencionadas sanciones, la CIDH indicó además que las disposiciones que impongan este tipo de restricciones constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

## **CONCLUSIONES**

1. Los alcaldes como funcionarios políticos tienen respaldo popular porque su mandato (ejercicio del cargo) proviene de la voluntad del pueblo, no comparte las mismas

similitudes con los funcionarios públicos que acceden al cargo por concurso público u otra modalidad que no sea la elección popular. En tal sentido, para este tipo de autoridades se requiere un procedimiento distinto para sancionarlos o restringir sus derechos, por consiguiente, no es suficiente un instrumento de carácter administrativo como el reglamento del Consejo Municipal u otros. Ello debido a que rompe con la naturaleza política del cargo porque la representación que ejercen estas autoridades está protegida por las garantías que emanan del proceso democrático.

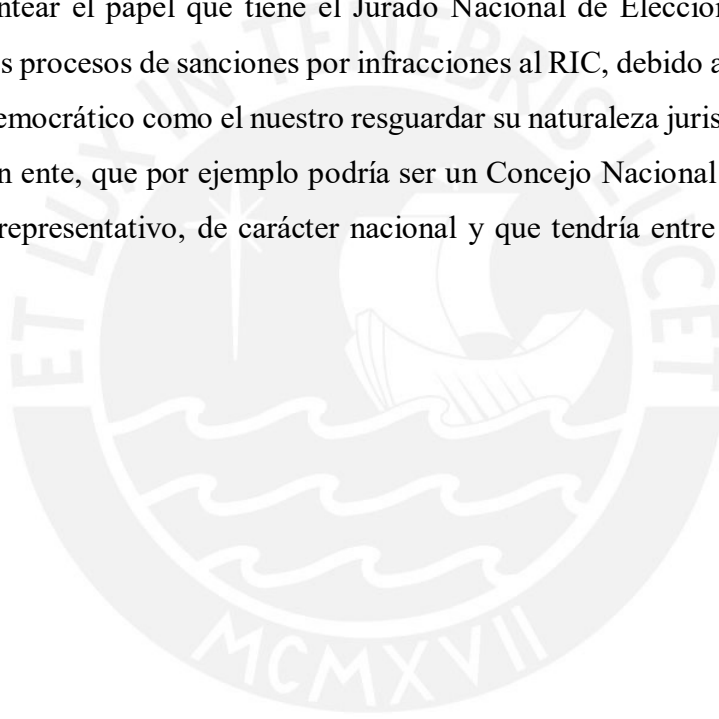
2. El derecho a la participación política queda limitado con actos como la suspensión temporal, los mismos que no optimizan el derecho a la participación política ni mucho menos garantiza el fortalecimiento de la democracia representativa. Ese tipo de acciones –muchas veces injustificada o de manera arbitraria– genera espacios de vacío de poder, ya que mientras se repone a otra autoridad en su reemplazo, la entidad municipal no puede ser gobernada, lo que origina inestabilidad institucional, a su vez, puede llegar a crear contexto de ingobernabilidad. Hechos que son reñidos con la democracia representativa y la vigencia del derecho a la participación política, afectado a autoridades del gobierno subnacional como los alcaldes y alcanzando también a regidores, gobernadores regionales, vicegobernadores y concejeros regionales que se sujetan también a sus respectivos RIC.
3. Todo procedimiento sancionador cualquiera fuera su naturaleza debe cumplir con las garantías del debido procedimiento y las infracciones y sanciones deberán tener rango de ley y cumplir y encontrarse claramente establecidos, en el caso del procedimiento sancionador aplicado a alcaldes no se cumple con estos requisitos de validez constitucional.
4. Las sanciones de suspensión, al violar derechos políticos son perfectamente sancionables por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien además de imponer sanciones correctivas pueden imponer sanciones reparatorias que afectarían al Estado peruano.

## **RECOMENDACIONES**

1. La Ley Orgánica de Municipalidades debe expectorar la sanción de suspensión de alcaldes como una posibilidad, debido a su carácter inconstitucional e incompatible con los

tratados internacionales sobre Derechos Humanos a los que el Perú está suscrito y por representar un riesgo efectivo y real de gobernabilidad y al desarrollo local.

2. La Ley Orgánica de Municipalidades debe ser reformada parcialmente en cuanto a la derivación de la facultad legislativa de los Concejos Municipales de establecer las infracciones imputables a los alcaldes, siendo la misma Ley el documento normativo idóneo que establezca las infracciones sancionables. Estas sanciones deberán cumplir con las reglas de taxatividad y evitar el *nom bis in idem* y no podrán de ninguna manera afectar derechos políticos.
3. Se debe replantear el papel que tiene el Jurado Nacional de Elecciones como segunda instancia en los procesos de sanciones por infracciones al RIC, debido a que es importante para un país democrático como el nuestro resguardar su naturaleza jurisdiccional electoral y establecer un ente, que por ejemplo podría ser un Concejo Nacional de Regidores, que sería un ente representativo, de carácter nacional y que tendría entre otras esta función sancionadora.



## BIBLIOGRAFÍA

BERNALES BALLESTEROS, E.

- 2006 *El derecho humano a la participación política*. Derecho PUCP, (59), 9-32.  
Recuperado a partir de:  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2973>

BÖCKENFORDE, Ernst-Wolfgang

- 2000 *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Trotta

Boyer Carrera, Janeyri

- 2008 *Aproximaciones al contenido esencial del derecho de participación política*. *Pensamiento Constitucional* 13(13). Recuperado a partir de:  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/2012>

BOYER CARRERA, Janeyri

- 2019 *El Derecho de la Función Pública y el Servicio Civil - Nociones Fundamentales*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

BOYER CARRERA, Janeyri

- 2019 *Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de las faltas del procedimiento sancionador de la contraloría desde la responsabilidad administrativa de los servidores públicos*. *Revista de Derecho Administrativo*, 368-379.

BOYER CARRERA, Janeyri

- 2017 *El procedimiento administrativo disciplinario: Del crimen y castigo hacia una política de integridad*. *Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública Del Perú, I*, 12. Recuperado a partir de:  
<http://revista.enap.edu.pe/article/view/1560>

CASSAGNE, Juan Carlos

- 2006 *Derecho Administrativo (Vol. I)*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

- 1995 *Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública*. *Ius Et Veritas*, 149-160.

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

2019 Entrevista a Jorge Danos Ordoñez sobre la inconstitucionalidad de la Ley del Sistema Nacional de Control. *Revista de Derecho Administrativo*, 380-386.

LIZARRAGA GUERRA, Víctor

2019 *Procedimiento Administrativo Sancionador en la Función Pública*. Jurista Editores. Lima

MONTOYA VIVANCO, Yvan

2015 Manual de Delitos Contra la Administración Pública. Lima: Gráfica Columbus. Recuperado a partir de: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2016/04/Manual-sobre-delitos-contra-la-administraci%C3%B3n-p%C3%ABblica.pdf>

NOGUEIRA ALCA , Humberto

2010 *Informe pericial caso López Mendoza vs. Venezuela. Estudios constitucionales*. 9. Recuperado a partir de: [https://www.researchgate.net/publication/262700927\\_INFORME\\_PERICIAL\\_CASO\\_LOPEZ\\_MENDOZA\\_VS\\_VENEZUELA\\_DE\\_DR\\_HUMBERTO\\_NOGUEIRA\\_ALCALA](https://www.researchgate.net/publication/262700927_INFORME_PERICIAL_CASO_LOPEZ_MENDOZA_VS_VENEZUELA_DE_DR_HUMBERTO_NOGUEIRA_ALCALA)

PALOMINO, José & PAIVA, Dante

2015 *La representación Política en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*. – *Revista Jurídica Científica SSIAS* 8(1). Recuperado a partir de: <http://revistas.uss.edu.pe/index.php/SSIAS/article/view/286>

GONZALES, Miguel & RODRÍGUEZ, Natalyd

2017 *El Ius Puniendi del Estado sobre empleados públicos, el régimen sancionador de la Contraloría General de la República versus el régimen disciplinario de la Ley Servir*. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. Recuperado a partir de: <http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/4386>

PRADO HIDALGO, Nicolás

2012 *El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos*. *Derecho Electoral*, 14, 63–91. Recuperado a partir de: <https://pdfs.semanticscholar.org/c521/21bc557420ad9496058690001527e877e1b0.pdf>

QUIROGA LEÓN, Aníbal

2000 El Rango Normativo de las Ordenanzas Municipales. *Derecho & Sociedad*, (15), 321-332. Recuperado a partir de:  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17181>

SILVA ROMERO, Cristian

2018 *Alcances de función pública y servicio personal al Estado*. En *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano*, (págs. 497-541). Lima: Palestra Editores.

SINCHE CRISPÍN, David

2019 *El régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley del Servicio Civil y la potestad sancionadora de la Ley orgánica de la Contraloría General de la República (Análisis Comparado)*. Tesis para optar el título de Maestro en Derecho Administrativo Económico, Escuela de Posgrado, Universidad Continental, Lima, Perú. Recuperado a partir de:  
<https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/5642>

## **JURISPRUDENCIA:**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2020 Caso PETRO URREGO Vs. COLOMBIA (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia: 8 de Julio 2020.  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2006 Expediente N° 5741-2006-AA. Sentencia: 11 de Diciembre de 2006.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05741-2006-AA.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2006 Expediente N° 00030-2005-PI . Sentencia: 02 de Febrero de 2006.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2011 Expediente N° 0002-2011-PCC/TC 17-2014-P1/1. Sentencia: 27 de Diciembre de 2011.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2016 Expediente N.º 0025-2013-Pirre; 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PUTC, 0017-2014-P1/1C . Sentencia: 26 de Abril de 2016.  
<http://spij.minjus.gob.pe/content/noticia/pdf/LEY30057.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2017 Expediente N.º 0006-2017-PI. Sentencia: 29 de Agosto de 2017.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2015 Expediente N.º 05057-2013-13A/TC . Sentencia: 16 de Abril de 2015.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2018 Expediente N.º 00020-2015-PI/TC . Sentencia: 25 de Abril de 2018.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2019 Expediente N.º 0020-2015-AI. Sentencia: El 24 de abril de 2019  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>

**INFORMES TÉCNICOS:**

SERVIR

2016 Informe Técnico N° 079-2016-SERVIR/GPGSC. Régimen Sancionador Aplicado a Alcaldes.  
[https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2016/IT\\_079-2016-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_079-2016-SERVIR-GPGSC.pdf)

SERVIR

2016 Informe Técnico N° 1532-2016-SERVIR/GPGSC. Comisión especial para llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario a ex Alcalde.  
[https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes\\_Legales/2016/IT\\_1532-2016-SERVIR-GPGSC.pdf](https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_1532-2016-SERVIR-GPGSC.pdf)