

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Informe sobre la Resolución N° 0447-2022-JNE

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada  
que presenta:

Carla Mijal Roca Ledesma

ASESOR:

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

Lima, 2022

## INFORME DE SIMILITUD

Yo, Vicente Alberto Cairampoma Arroyo, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del informe jurídico titulado, “Informe sobre la Resolución N° 0447-2022-JNE” de la autora Carla Mijal Roca Ledesma, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 24%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 24 de enero de 2023

Cairampoma Arroyo, Vicente Alberto	
DNI: 40139896	Firma 
ORCID <a href="https://orcid.org/0000-0002-9706-4910">https://orcid.org/0000-0002-9706-4910</a>	

## **RESUMEN**

El caso de vacancia municipal al ex burgomaestre Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, llevado a cabo ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, cobra especial relevancia en el contexto actual, pues de los últimos diez (10) alcaldes de Lima Metropolitana, es la primera vez que este logra ser vacado.

El problema principal al cual se buscará dar una respuesta conforme a derecho es si en efecto, la autoridad edil del presente caso fue vacada correctamente, es decir, si la vacancia fue legítima. De ello, las cuestiones controvertidas que se desprenden en primer lugar, es determinar la naturaleza jurídica de la vacancia, en segundo lugar, la prohibición de que un alcalde metropolitano pueda o no asumir el cargo de director de una empresa estatal, y, por último, determinar si se valoró el contexto de interés público relacionado a la aceptación del cargo como directivo de SEDAPAL.

El estudio llevado a cabo es principalmente a través de un análisis dogmático y jurisprudencial, y como principales conclusiones tenemos que, la vacancia es un procedimiento sui generis, que la prohibición a que un alcalde sea directivo de una empresa estatal no es directa, sino que se da a través de una remisión legal, y que, no se valoró a fondo el marco de emergencia sanitaria en el cual la referida autoridad aceptó el cargo.

### **Palabras clave**

*Vacancia – vacancia municipal – SEDAPAL – Municipalidad Metropolitana de Lima.*

## **ABSTRACT**

*The case of vacancy against the ex mayor Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, that has been seen and resolved by the National Jury of Elections of Peru, is really important even more nowadays, because after the last ten (10) mayors of Lima, is the first time that the one could be vacated.*

*The main problem is to figure it out if the municipal authority has been vacated was vacated correctly, that is, if the vacancy was legitimate. From this, the controversial issues that comes, is first, to determinate which is the legal nature of the vacancy, then, to see the if it is forbidden that a metropolitan mayor may or may not assume the charge of director of a state company. Finally, we will determine if the context of public interest was analyzed by the National Jury of Elections.*

*To achieve it the study carried out mainly through a dogmatic and jurisprudential analysis, and as the main conclusions we have that, the vacancy is a sui generis procedure, that the prohibition on a mayor to be a director of a state company is not direct, and that the health emergency in which the authority accepted the position was not fully assessed.*

## **Keywords**

*Vacancy – Municipal vacancy – SEDAPAL – Metropolitan Municipality of Lima*

## ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO .....	0
I. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1. Justificación de la elección de la resolución .....	1
1.2. Presentación del caso y análisis.....	2
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES .....	3
2.1. Antecedentes .....	3
2.2. Hechos relevantes del caso .....	7
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS..	16
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A.....	17
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS .....	20
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES .....	66
BIBLIOGRAFÍA .....	68



## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>N° EXPEDIENTE</b>	<b>Expediente N.° JNE.2021092649</b> Resolución N.° 0447-2022-JNE
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho constitucional / derecho electoral / derecho municipal / derecho administrativo / derecho societario
IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES	Acuerdo de Concejo N.° 387, del 12 de noviembre de 2021 Resolución N.° 0447-2022-JNE
DEMANDANTE/DENUNCIANTE	Carlos Francisco Hinojosa Rodríguez
DEMANDADO/DENUNCIADO	Jorge Vicente Martín Muñoz Wells
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Jurado Nacional de Elecciones
TERCEROS	-
OTROS	-

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Justificación de la elección de la resolución**

La elección de la resolución N.º 0447-2022-JNE, más conocido como el caso de vacancia al señor Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, fue por la relevancia que encierra el caso concreto, así como lo mediático del mismo, pues, la referida resolución, emitida por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, Pleno del JNE), deja un precedente normativo y marca un principio en la historia, ya que, es la primera vez en los últimos 25 años que se logra vacar al alcalde de Lima, capital de la República del Perú.

Es por esta razón que, la resolución N.º 0447-2022-JNE, debe haber sido emitida y estudiada a profundidad, ya que, si en los próximos años, o incluso meses, se buscase vacar de nuevo a un alcalde metropolitano, esta será, sin lugar a duda, la primera herramienta legal de jurisprudencia que se usará, cuyos criterios serán replicados en los subsiguientes fallos que emita el Pleno del JNE.

Así, es axiomático e indudable que el análisis de la resolución N.º 0447-2022-JNE ayudará a dilucidar el procedimiento que se debe seguir respecto a la vacancia para el caso específico del alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML), ya que, se trata además de un caso que, por lo reciente de su suceso, -hace aproximadamente 7 meses-, no ha tenido mucho tiempo de ser estudiado y analizado de forma acuciosa.

Asimismo, la complejidad del pronunciamiento bajo análisis también radica en que, como ya se mencionó en los párrafos precedentes, a lo largo de los últimos 25 años es la primera vez que se vaca al alcalde de la MML, así como también es la primera vez que este asume el cargo de director de una empresa estatal, dentro de un contexto de emergencia sanitaria y por invitación del propio Poder Ejecutivo; por lo tanto, existen variables alrededor del caso, que hacen que se trate de un supuesto que no tiene precedente igual, pero que aun así, se buscó darle respuesta con los instrumentos normativos vigentes. Sin embargo, se aprecia que no por ello quiere decir que se haya dado una solución conforme a derecho o la más justa, materialmente hablando.

## **1.2. Presentación del caso y análisis**

Mediante Resolución N.º 0447-2022-JNE, del 25 de abril del 2022, se vacó a Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, del cargo de alcalde de la MML por haber formado parte del directorio de SEDAPAL, en un periodo aproximado de 55 días, ya que ello contravendría las normas electorales, municipales, así como el reglamento del FONAFE - Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado y el estatuto de SEDAPAL.

La resolución bajo análisis, que es la de segunda instancia y cuyo procedimiento se dio ante el Pleno del JNE, realiza un análisis superficial de los hechos del caso, limitándose a hacer encajar la conducta del señor Jorge Martín Muñoz Wells en el supuesto de hecho de la norma electoral, sin analizar a profundidad los demás hechos del caso concreto. Pues, tampoco se ha tomado en cuenta el contexto de emergencia en el que se convocó al ex alcalde de la MML a formar parte del directorio de SEDAPAL.

En consecuencia, el objetivo del presente informe será analizar todas las aristas del caso concreto, identificar los principales problemas jurídicos y así elaborar las respectivas conclusiones y recomendaciones para el mismo.

Para tal efecto, los principales instrumentos jurídicos y normativos que se emplearán para el análisis de los problemas jurídicos serán las leyes sectoriales referentes a la materia electoral como: (i) la Ley N.º 26854 – Ley de Elecciones Municipales, (ii) la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, (iii) Ley N.º 27783 – Ley de Bases de la Descentralización, (iv) Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, (v) el Reglamento de FONAFE, aprobado por Decreto Supremo N.º 072-2000-EF, entre otros.

Asimismo, se analizará diversa y detallada jurisprudencia referida a los casos de vacancia municipal, para ello, se revisará los casos emitidos por el Pleno del JNE. Y, por último, también se usará doctrina relevante para la materia electoral.



## II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

### 2.1. Antecedentes

El 2 de enero de 2019 Jorge Vicente Martín Muñoz Wells (en adelante, ex alcalde Muñoz), juramentó como alcalde de la MML, asumiendo desde ese día las funciones respectivas del cargo, para el periodo 2019-2022.

El ex alcalde Muñoz, manifestó el interés de que la MML cuente con representatividad en el directorio de SEDAPAL, pedido que se formalizó a raíz de la situación de emergencia que se venía presentando en el distrito de San Juan de Lurigancho (en adelante SJL); la razón de la situación de emergencia del referido distrito fue a causa del aniego generado por el colapso del sistema de saneamiento en una zona de dicha jurisdicción.

La situación de emergencia ocurrida en el distrito de SJL se debió a que, el 13 de enero del 2019, se produjo un aniego de gran magnitud, ya que unas tuberías de aguas residuales colapsaron mientras se realizaban trabajos de reparación en las tuberías matrices, afectando así innumerables viviendas aledañas que se encontraban desde la cuadra número 10 a la 14 de la avenida Próceres de Independencia y demás vías urbanas ubicadas en el distrito de SJL.

En adición a ello, la referida situación se vio agravada ya que, otras líneas que abastecían de agua potable también se quebraron, generando un nuevo colapso del sistema de saneamiento en varios lugares, lo que originó que más ámbitos geográficos se añadan al aniego, y que, por ende, se afectase la salud de más vecinos de la comuna de SJL, sin contar los daños patrimoniales que ya se estaban generando.

Ante esta situación, la Presidencia del Consejo de ministros, declaró en Estado de Emergencia al distrito de SJL, mediante el Decreto Supremo N.º 006-2019-PCM, el 17 de enero de 2019 y publicado el 18 del mismo mes y año en el diario oficial *El Peruano*, por el plazo de sesenta (60) días calendario, ante la ocurrencia del gran aniego a consecuencia del colapso del sistema de saneamiento.

El propósito de la emisión del referido Decreto Supremo fue para que se halle una rápida y efectiva solución, y, para que se ejecuten medidas y se tomen acciones de excepción, inmediatas y necesarias, por parte de la MML, en coordinación con la Municipalidad Distrital de SJL, y demás instituciones públicas y privadas involucradas.

De otro lado, la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL, *“es una empresa estatal de derecho privado, íntegramente de propiedad del estado, constituida como sociedad anónima”*, tal como lo refiere el artículo 5 del Estatuto Social de SEDAPAL<sup>1</sup>, que tiene como objeto la prestación de servicios de saneamiento, los cuales están constituidos por 4 servicios, sistemas y actividades: agua potable, alcantarillado, servicio de disposición sanitaria de excretas y las acciones de protección de medio ambiente.<sup>2</sup> Asimismo, presta servicios de saneamiento tanto para Lima, como para el Callao<sup>3</sup>.

Ahora bien, el contexto de actuación frente a la situación de emergencia del anterior directorio de SEDAPAL era negativo, pues comenzó una ola de críticas ante el mal manejo de previsión de riesgos ante situaciones como la acontecida por el aniego del distrito de SJL.

Es por esa razón que, ante el grave contexto y las grandes críticas a SEDAPAL que demoraba mucho en brindar una solución rápida y efectiva, se aceptó la renuncia de todos los integrantes del su directorio, la cual aconteció el 22 de marzo de 2019, tal como consta en el Acuerdo de Directorio N.º 002-2019/003-FONAFE, procediendo a convocar a personalidades del más alto nivel de experiencia en gestión pública y con el perfil apropiado.

Así las cosas, mediante el Acuerdo de Directorio N.º 001-2019/004-FONAFE, se convocó a distintos ciudadanos para la conformación del nuevo directorio, entre los cuales se hallaba el ex alcalde Muñoz.

---

<sup>1</sup> Artículo 5 del Estatuto social de SEDAPAL.

<sup>2</sup> Artículo 2 del Estatuto social de SEDAPAL.

<sup>3</sup> Artículo 4 del Estatuto social de SEDAPAL

Ante el referido pedido de convocatoria al directorio de SEDAPAL, con el apoyo del Ministerio de Vivienda de aquel entonces y por la situación de emergencia, se aprobó designar como miembro del directorio de la referida empresa, al ex alcalde Muñoz, quien asumiría el cargo de director, e ingresó como nuevo integrante acompañado de otros directores, mediante Acuerdo de Directorio N.º 001-2019/004 del FONAFE.

Luego de asumir el cargo de director de SEDAPAL, el ex alcalde Muñoz, participó en cuatro sesiones de directorio en las siguientes fechas y adoptando los siguientes acuerdos:

(i) 25 de marzo de 2019:

Tal como consta en la página 5 de la Acta de la Sesión del Directorio N.º 09-2019, el directorio, incluyendo al ex alcalde de Lima Muñoz, acordaron adoptar medidas para el estado de emergencia del distrito de SJL.

Para tal efecto, se evaluó la posibilidad de solicitar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento vigente en ese momento, la promulgación de un Decreto de Urgencia a fin de optimizar el plazo de intervención para el cambio de redes de los colectores primarios cercanas a las estaciones del metro de Lima.

Al respecto, dicha solicitud fue aprobada y el 3 de abril del 2019 se volvió a declarar en Estado de Emergencia al distrito de SJL, mediante Decreto Supremo, N.º 058-2019-PCM.

(ii) 08 de abril de 2019:

En la sesión de Directorio N.º 010-2019, el ex alcalde Muñoz, resaltó que en el actual Decreto Supremo que declaraba la situación de emergencia del distrito de SJL, no se menciona expresamente la participación que tendrá SEDAPAL, sino que de su redacción se podría, más bien, inferir que la responsabilidad recae en la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Asimismo, el directorio, con participación del ex alcalde Muñoz acordó aprobar la condonación de la deuda correspondiente a la facturación del mes de febrero 2019 de los 241 suministros afectados por el aniego ocurrido en el distrito de SJL, por el monto de S/17 786,77 incluido IGV, con motivo de la difícil situación que sufren las familias afectadas, tal como consta en la página 8 del Acta de la sesión de Directorio N.º 010-2019.

Por último, el Directorio cerró la sesión de la fecha, con el siguiente pedido, que se identifiquen a los responsables vinculados al aniego de San Juan de Lurigancho, que se informe sobre las relaciones contractuales con la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (en adelante, AATE) y su responsabilidad ante los daños causados por el aniego y sobre las acciones legales que corresponde iniciar.

(iii) 22 de abril de 2019:

Se establecieron los criterios para seleccionar la empresa que ejecutará las obras necesarias en el marco del D.S. 08-2019-PCM en SJL.

(iv) 06 de mayo de 2019:

El Directorio visualizó el video referido a la nota periodística referida al aniego ocurrido en el distrito de SJL, así como del Informe elaborado por el CIP -Colegio de Ingenieros del Perú.

Luego, el Directorio resaltó la necesidad de contar con un Comité de Crisis para afrontar situaciones de emergencia, como la acontecida.

A partir de la asistencia a las referidas sesiones el ex alcalde recibió el pago de las dietas respectivas, conforme se acredita con la Carta N° 193-2021-EA-S, de fecha 14 de setiembre de 2021; no obstante, las mismas fueron devueltas.

Con fecha 15 de mayo de 2019, el ex alcalde presentó al Presidente del Directorio su renuncia al cargo de Director. La carta de renuncia fue informada por SEDAPAL, así, el último día en el cual el ex alcalde Muñoz formó parte del directorio fue el 16 de mayo del 2019.

Así, Carlos Bruce, quien era el ministro de Vivienda, en funciones en ese momento, designó la conformación del nuevo directorio, del cual el ex alcalde ya no era parte.

## **2.2. Hechos relevantes del caso**

### **Proceso de 1era instancia:**

**Carlos Francisco Hinostriza Rodríguez vs. La MML, este proceso se llevó ante el Concejo Municipal de Lima Metropolitana.**

El 29 de setiembre de 2021, el señor Carlos Francisco Hinostriza Rodríguez (en adelante, señor demandante) solicitó la vacancia del entonces señor alcalde Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, por la causal prevista en el numeral 10 del artículo 22 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades<sup>4</sup> (en adelante, LOM), en concordancia del literal d, numeral 8.2 del artículo 8 de la Ley Elecciones Municipales<sup>5</sup> (en adelante, LEM), alegando lo siguiente:

- a) El señor ex alcalde Muñoz, asumió el cargo de director de SEDAPAL, sin embargo, ese cargo le estaba prohibido por en virtud del literal d, numeral 8.2, del artículo 8 de la LEM.
- b) Según la precitada norma existe incompatibilidad entre ser director de una empresa del Estado, candidato y alcalde electo, razón por la que se exige la renuncia para postular.
- c) El impedimento sobreviniente consiste en que, luego de la elección, el ex alcalde incurre en una causa que le impedía ser candidato al cargo para el

---

<sup>4</sup> **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:

[...]

10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

<sup>5</sup> **Artículo 8º.- Impedimentos para postular**

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

[...]

8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:

[...]

d) Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado.

que fue electo, lo que significa que para ser candidato a alcalde no debía ser director de una empresa del Estado.

- d) Al postular al cargo, el ex alcalde Muñoz lo hizo limpiamente, pues sí cumplió con todos los requisitos indispensables para poder ser electo como alcalde, entre ellos, no ser miembro del directorio de una empresa del Estado.
- e) Al ser elegido, el ex alcalde Muñoz inició su mandato el 1 de enero del años 2019; sin embargo, el 23 de marzo de 2019, se publicó el Acuerdo de Directorio N.º 001-2019/004-FONAFE, mediante el cual se nombraron nuevos directores de la empresa SEDAPAL, entre ellos al señor alcalde, quien participó de 4 sesiones de directorio y recibió las dietas respectivas.
- f) Si bien devolvió las dietas percibidas, ello lo realizó al darse cuenta de que había incurrido en la causa de vacancia, razón por la que incluso renunció. No obstante, tal actuación no desvirtúa que haya formado parte del directorio.
- g) Al ejercer el cargo de alcalde y miembro del directorio, se generó un conflicto de intereses, debido a que ejerció los dos cargos a la vez. Así, en su condición de director de SEDAPAL, el 25 de marzo de 2019, tomó acuerdos respecto al aniego que se habría producido en el distrito de SJL, el 13 de enero del mismo año. En la sesión del directorio, del 8 de abril de 2019, se tomó el acuerdo de condonar la deuda correspondiente a la facturación de febrero a todos los usuarios afectados en el distrito antes mencionado, mientras que, en la sesión, del 6 de mayo de 2019, recibió el informe referido a una nota periodística sobre el aniego en el mismo distrito.

El ex alcalde Muñoz realizó sus descargos **el 15 de octubre de 2021**, señalando lo siguiente:

- a) La causal de infracción invocada cuya sanción es la vacancia del cargo, no puede ser invocada a situaciones de excepción, en el caso concreto el distrito de SJL se encontraba en una situación de emergencia declarada por

el propio Consejo de ministros, por lo tanto, la participación del ex alcalde Muñoz fue para coadyuvar a la solución del problema que padecían los vecinos del referido distrito a raíz del aniego que sufrieron por la rotura de tuberías. Es decir, la sanción no debe alcanzar a situaciones de excepción, donde por las circunstancias especiales, no existió lesión a bien jurídico alguno.

- b)** Durante los 55 días que integró el Directorio de SEDAPAL, no surgió ningún tipo de conflicto de interés que genere algún tipo de perjuicio a la institución municipal, siendo que la norma que se le ha tipificado busca evitar que se configure algún tipo de incompatibilidad o de algún conflicto de interés, pero ello en situaciones de normalidad, situación que no es la del caso concreto, pues el distrito de SJL estaba en situación de emergencia declarada.
- c)** La jurisprudencia señalada por el JNE que fue recogida por el señor demandante, no es aplicable necesariamente a todos los casos de vacancias, pues cada caso y contexto es distinto y el Pleno del JNE, constantemente evoluciona en sus criterios, por lo que, podemos encontrar casos donde el Pleno de un determinado periodo electoral adoptó un criterio, así como podemos encontrar que otro Pleno de este órgano electoral puede decir apartarse de ese mismo criterio.
- d)** Las causales de los procedimientos de vacancia deben interpretarse de conformidad a las garantías, principios y los valores de nuestra Carta Magna, y en este caso concreto se ha omitido las circunstancias fácticas, pues nos encontrábamos en una situación de excepción, en la que ex alcalde Muñoz, fue convocado por el Ejecutivo, a fin de cumplir su deber de protección de los intereses y derechos de los vecinos del distrito que estaba bajo su jurisdicción y que se encontraba en una emergencia ya declarada, tal como lo estipula el numeral 1 del artículo 20 de la LOM, cuando refiere que: *“Son atribuciones del alcalde: 1. Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos”*.

- e) Asimismo, el ex alcalde Muñoz añadió que, la regulación normativa que se quiere aplicar a este caso, así como la jurisprudencia señalada por el señor demandante, no está diseñada para un contexto *sui generis* como lo es el presente caso, al ser un caso de excepcionalidad, por lo que, se debe valorar con criterio de conciencia los hechos de cada caso concreto, la situación de emergencia del distrito de SJL que fue declarada por medio de los Decretos Supremos N.° 006-2019-PCM y N.° 058-2019-PCM y las pruebas ofrecidas del aniego producido por el colapso de las tuberías de agua potable y alcantarillado, cuya administración corresponde a SEDAPAL.
- f) El señor demandante alega que la razón de la renuncia del ex alcalde Muñoz y la devolución de las dietas fue cuando entró en cuenta que había incurrido en una causal de vacancia, hecho que no ha sido probado, sino que es una especulación. Lo cierto es que la razón de la renuncia al cargo de director no fue por lo antes señalado, el ex alcalde Muñoz alega que fue porque se cumplió con la finalidad para la que fue convocado como director de SEDAPAL, siendo que en adelante podría seguir coordinando con las demás instituciones, al tener una idea cabal y completa de la problemática de emergencia, es decir, el conformar el directorio de SEDAPAL por 55 días, ayudó a que desde su puesto de alcalde él logre monitorear mucho mejor la situación. Además, la devolución de las dietas se debió a que consideró que el trabajo fue un deber cívico y por otras razones diplomáticas y burocráticas.
- g) El señor demandante señaló taxativamente en su solicitud de vacancia que *“en los citados directorios tomó acuerdos respecto al aniego que se había producido en el distrito”*, asimismo, añadió que se tomaron acuerdos a fin de condonar la deuda de facturación de febrero a todos los usuarios afectados por la situación del aniego. Lo indicado anteriormente revelaría y ratificaría que la convocatoria a integrar el directorio de SEDAPAL fue de conocimiento público y obedeció a una situación excepcional para coadyuvar a la protección y atención del grave problema social, situación que es claramente de interés público y con beneficio para los ciudadanos.



- h) Los integrantes del directorio son convocados por SEDAPAL en mérito a su experiencia de gestión o conocimiento en materias o problemáticas relacionadas con los fines de la institución. La convocatoria que se le hizo para integrar el directorio se produjo en el contexto de una crisis institucional total ante el problema de aniego antes mencionado, hecho que ocasionó que, el 22 de marzo de 2019, se aceptase la renuncia de todos los miembros del directorio; así como, en el marco del estado de emergencia, declarado por el Decreto Supremo N.º 006-2019-PCM, en cuyo artículo 2 se ordenó a diversos ministerios, a la MML y a la Municipalidad Distrital de SJL, a ejecutar las medidas y acciones de excepción inmediatas y necesarias destinadas a la respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas, lo cual implicó coordinaciones más directas, ejecutivas y expeditivas.
- i) En el caso puntual la causal invocada del artículo 22 numeral 10 de la LOM en concordancia con los numerales 8.1 y 8.2 del artículo 8 de la LEM, lo que sanciona es la generación de un conflicto de interés, el que debe estar debidamente acreditado. Por lo tanto, la pretensión de la vacancia del ex alcalde Muñoz, sería tan absurda como destituir a un magistrado o jueces electorales por su criterio jurisdiccional o a los regidores por ejercitar sus funciones de fiscalización.

Luego de analizados los argumentos de ambas partes, el Concejo Provincial de Lima decidió rechazar la solicitud de vacancia contra el ex alcalde Muñoz. La votación se realizó en la Sesión Extraordinaria de Concejo N.º 5, de manera virtual, del **12 de noviembre de 2021**, con un resultado de 2 votos a favor y 33 en contra. La decisión fue formalizada mediante el Acuerdo de Concejo N.º 387, de la misma fecha, bajo los siguientes fundamentos:

- a) No hubo ni se generó ningún tipo de conflicto de interés alegado de forma genérica por el señor demandante y sin ningún fundamento.
- b) El aniego ocurrido en el distrito de SJL, constituyó un problema de relevancia, contexto bajo el cual el FONAFE incorporó en el Directorio al ex

alcalde Muñoz, no para generar un beneficio personal ni terceros, sino para beneficio exclusivo de la población y bienestar de los vecinos de todo Lima.

- c) Dada la naturaleza de las cosas y la razonabilidad del derecho sancionador, las situaciones de emergencia y excepción, destinadas a superar un grave problema social y en salvaguarda del interés público, y los actos realizados para dicho fin, no pueden ser comprendidos en los supuestos ordinarios de sanción ni pueden tipificar infracciones, pues estas buscan sancionar actos lesivos que vulneran bienes jurídicos, no actos de protección del interés público.

**Proceso de segunda instancia:**

**Carlos Francisco Hinostraza Rodríguez vs. Municipalidad Metropolitana de Lima, este proceso se llevó a cabo ante el Pleno del JNE.**

**El 3 de diciembre de 2021**, el señor Carlos Francisco Hinostraza Rodríguez (en adelante, señor recurrente) apeló el Acuerdo de Concejo N.º 387, la apelación subió ante el Pleno del JNE, donde alegó esencialmente lo siguiente:

- a) El ex alcalde Muñoz ejerció simultáneamente el cargo de alcalde y director de SEDAPAL. Este cargo es incompatible con el de alcalde, pues para ejercer un cargo se deja de desempeñar el otro. Además, según el artículo 21 de la LOM, el alcalde desempeña su cargo a tiempo completo.
- b) Este hecho de incompatibilidad está sancionando como causal de vacancia del cargo de alcalde.
- c) SEDAPAL pudo haber ofrecido y prestado servicios a la MML, por lo que sí pudo haberse generado un conflicto de intereses.
- d) No está en discusión si hubo o no conflicto de intereses, lo que está en discusión es la asunción de ambos cargos de forma simultánea, lo cual es incompatible con la legislación vigente.

- e) El ex alcalde Muñoz, prefirió desempeñar ambos cargos, sin corresponderle el principio de inmediatez y percibió como estipendio sus respectivas dietas por asistencia efectiva en las sesiones de Directorio.

La defensa del señor ex alcalde Muñoz, representada por el abogado Virgilio Isaac Hurtado Cruz, presentó sus descargos, señalado lo siguiente:

- a) La ratio legis del artículo 22 de la LOM, exige acreditar la existencia o configuración de un conflicto de interés real, cierto, concreto no potencial.
- b) El texto normativo debe ser interpretado más allá de su simple literalidad, por lo que, no puede ser interpretados como textos carentes de contexto y razonabilidad.
- c) De la condición de alcalde de Lima Metropolitana, fluye el deber de promover y participar de las acciones necesarias para atender de forma oportuna y eficiente el grave problema del aniego del distrito de SJL, precisamente para cumplir en tiempo y modo oportuno su deber de “defender y cautelar los derechos e intereses de la Municipalidad y los vecinos”.
- d) El Decreto Supremo N.º 006-2019-PCM, que declaró el estado de emergencia del referido distrito, dispuso en su artículo segundo que la MML, entre otras entidades, ejecutarán las medidas y acciones de excepción inmediatas y necesarias destinadas a la respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas. Es así que, una acción de excepción fue la de conformar el directorio de SEDAPAL por un corto periodo.
- e) La designación del ex alcalde Muñoz fue en mérito de la gestión realizada por el FONAFE, en atención al contexto excepcional de emergencia, a fin de materializar el más alto nivel de coordinación y las acciones necesarias para atender al problema del aniego.

- f) Asimismo, la designación del ex alcalde y su participación temporal en el directorio de SEDAPAL, no se dio en un contexto de normalidad ni de conflicto de intereses donde pudiera mediar de parte de ex alcalde la toma de decisiones contrarias a los intereses de la comuna de Lima Metropolitana ni de sus vecinos. Todo lo contrario, su participación temporal se produjo con el fin de cumplir con el deber de defender y cautelar los derechos de la Municipalidad y vecinos.
- g) El señor recurrente no ha logrado demostrar cuál habría sido el conflicto de intereses de los vecinos, máxime cuando la designación realizada por FONAFE se produjo en un contexto excepcional de emergencia, para procurar, justamente, que el ex alcalde de Lima pueda coadyuvar a la protección de los derechos e intereses de los vecinos de la ciudad de Lima y sobretodo de SJL.
- h) No existió abandono del cargo de alcalde ni se prefirió ejercer el cargo de director, no hay prueba alguna de que por haber participado 4 veces en las sesiones del Directorio, el municipio haya quedado a la deriva. Además, tampoco hay prueba de que durante ese lapso de tiempo se hayan descuidado las funciones ediles del ex alcalde Muñoz, sino que, por el contrario la asistencia a 4 sesiones trajo como consecuencia un mejor cumplimiento las funciones de alcalde.
- i) El régimen jurídico que tiene Lima Metropolitana es especial y de carácter dual, ya que puede ejercer simultáneamente facultades propias del gobierno municipal y del gobierno regional. Así, no puede aplicarse las normas de vacancia para Lima Metropolitana, de la misma manera que para las demás municipalidades del Perú, pues es justamente en razón del régimen jurídico especial que se hace necesaria una aplicación particular y diferente del derecho.
- j) La actuación del ex alcalde Muñoz fue bajo una función netamente regional, por lo tanto, no podría sancionársele con la vacancia de su cargo si su

actuación se enmarcó en cumplimiento de sus funciones como gobernador regional de Lima Metropolitana.

El 25 de abril de 2022 el Pleno del JNE emitió la **Resolución N.º 0447-2022-JNE**, que declaró fundado el recurso de apelación interpuesto por el señor recurrente, y en consecuencia, revocó el Acuerdo de Consejo N.º 387, que había rechazado la solicitud de vacancia en primera instancia, exponiendo los siguientes argumentos:

- a) El artículo 22, numeral 10, de la LOM, señala que el cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la ley, remitiéndose, para tal efecto, al artículo 8 de la LEM, en cuyo literal *d* del numeral 8.2, establece que no pueden ser candidatos en las elecciones municipales, los directores de las empresas del Estado. Por tanto, no resulta razonable que, luego de ser elegida, la autoridad edil, le sea posible asumir un cargo que le impedía ser candidato en un momento anterior.
- b) La prohibición de la norma se sustenta en la imposibilidad de que confluyan en una misma persona dos cargos, específicamente el de alcalde y el de director de una empresa del Estado.
- c) Así, bajo el argumento de la existencia de una necesidad apremiante o una situación de excepcionalidad, un alcalde en funciones no podría ser electo, por ejemplo, como Defensor del Pueblo o Ministro del Estado.
- d) De la revisión de los Decretos Supremos N.º 006-2019-PCM y N.º 058-2019-PCM, se advierte que ninguno habilitó al señor ex alcalde Muñoz a formar parte del directorio de SEDAPAL, además, de las normas vigentes del ordenamiento jurídico, tampoco se aprecia que el referido directorio deba estar conformado necesariamente por un representante, en este caso del ex alcalde de la MML.

- e) Luego, se debe precisar que la justificación de la finalidad por la que se asumió el cargo de director de SEDAPAL y la devolución de las dietas no exime al señor ex alcalde Muñoz, de la causa de vacancia que se le atribuye, no solo porque dichas acciones no podrían, reparar el incumplimiento del artículo 21 de la LOM que exige el desempeño del cargo de alcalde a tiempo completo, sino, principalmente, porque, la finalidad de la norma es evitar que una sola persona (alcalde o regidor) ejerza, a la vez, otro cargo del que se encuentra impedido.
- f) Respecto a lo indicado por la defensa del señor ex alcalde en sus alegatos orales, en el sentido de que no se ha reparado en la dualidad del régimen jurídico de la MML, el cual le otorga una doble función al titular del pliego (alcalde y gobernador), lo cierto es que, no se desconoce el régimen especial de la MML, sin embargo, se debe precisar que las funciones del ex alcalde se circunscriben únicamente a la provincia de Lima, y no así a todo el departamento de Lima, además fue elegido como alcalde, bajo los alcances de la LEM, por tanto la LOM es la que rige los procedimientos de vacancia.

### III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

#### 3.1. Problema principal

Determinar si ¿la autoridad edil del presente caso debió ser vacada o no, es decir, si la vacancia fue legítima?

#### 3.2. Problemas secundarios

Determinar si ¿la vacancia municipal es un procedimiento administrativo-sancionador o jurisdiccional? Al ser sui generis, determinar que principios se aplican.

Determinar si ¿está prohibido que el alcalde de la MML asuma cargo de director de una empresa pública como SEDAPAL? – régimen especial que tiene el alcalde de la MML.

Determinar si el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ¿ha valorado el contexto del interés público relacionado a la aceptación del cargo del alcalde como Directivo de SEDAPAL? (pertinencia de un test de proporcionalidad).

#### **IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA**

##### **4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

###### **Pregunta principal:**

Determinar si ¿la autoridad edil del presente caso debió ser vacada o no, es decir, si la vacancia fue legítima?

Para dar una respuesta finita y acabada a la presente interrogante, primero se deberá analizar qué principios son los aplicables a la situación de vacancia municipal, para luego determinar si estos fueron respetados o no por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, luego se debe analizar la interpretación de la norma electoral y sobre el principio de legalidad constitucional; por último, se estudiará la importancia del contexto de emergencia sanitaria y si su análisis era necesario tomarlo en cuenta en la decisión final del Pleno del JNE.

Las tres interrogantes son necesarias a fin de determinar la respuesta de este problema jurídico y son las que se abordarán a continuación. Pero como respuesta preliminar, la candidata optará por decir que formalmente el ex alcalde Muñoz sí debió ser vacado, por lo tanto su vacancia fue legítima; no obstante, la justificación o razones que motivaron la decisión del fallo del Pleno del JNE se agotan en la formalidad de la norma electoral, obviando analizar situaciones de hecho relevantes propias de este caso excepcional, los cuales podrían conllevar a afirmar, bajo otra interpretación, que en este caso en particular, la autoridad edil no debió ser vacada.

###### **Preguntas secundarias:**

Determinar si ¿la vacancia municipal es un procedimiento administrativo-sancionador o jurisdiccional? Y qué principios son los aplicables por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

La respuesta preliminar es que no es un procedimiento administrativo, a pesar de no tener una base legal que lo diga expresamente, de la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones y la doctrina revisada, se tiene que, la vacancia en segunda instancia se torna como un procedimiento jurisdiccional, por lo tanto, el Pleno del JNE aplica las leyes referidas a la vacancia, como la LOM y la LEM, y solo supletoriamente el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil (en adelante, TUO del CPC).

Respecto a si el Pleno del JNE aplicó correctamente el régimen legal al caso concreto, la respuesta es que sí, ya que, como se señaló anteriormente, al ser un procedimiento jurisdiccional, mal haría este Supremo Tribunal Electoral en aplicar supletoriamente la LPAG, situación que no se dio en el caso concreto, sino que se aplicó las normas constitucionales y las leyes referidas a la materia.

Determinar si ¿está prohibido que el alcalde de la MML asuma cargo de director de una empresa pública como SEDAPAL? – régimen especial que tiene el alcalde de la MML

La respuesta tentativa para este problema jurídico es que, si nos circunscribimos a la peculiaridad y literalidad del caso concreto, no hay una norma que prohíba que el alcalde de la MML asuma el cargo de director de una empresa estatal, menos aún, encontraremos una norma que diga que ello está prohibido en un escenario de emergencia sanitaria, donde las normas se suelen “flexibilizar” y aparecen las excepciones, a fin de lograr encontrar una solución rápida y eficiente al problema que afecta el interés general de acceso al agua, como lo era en este caso.

Lo que encontramos en la LOM y en concordancia con la LEM es la sobreviniencia de un impedimento para postular, cuando el alcalde ya está en funciones, lo que puede conllevar a una posterior vacancia.

Sin embargo, atendiendo al régimen dual y especial que tiene el alcalde de Lima Metropolitana, esto es, que también es considerado gobernador de la provincia



de Lima, encontramos que las causales de vacancia de un regidor están señaladas en el artículo 30 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, donde en ninguno de sus supuestos se señala que el regidor puede ser vacado por impedimento sobreviniente o por formar parte del directorio de una empresa estatal.

En adición a ello, es menester señalar que antes a los alcaldes sí se les permitía integrar parte del directorio de las empresas, con el fin de conocer mejor el funcionamiento, tener una representación en las mismas y así poder desempeñar mejor el cargo de alcalde.

Determinar si el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ¿ha valorado el contexto del interés público relacionado a la aceptación del cargo del alcalde como Directivo de SEDAPAL? (pertinencia de un test de proporcionalidad).

Por último, la respuesta tentativa a este problema jurídico es que el Pleno del JNE no ha valorado, al menos no de manera profunda, el contexto del interés público relacionado a la aceptación del cargo del ex alcalde Muñoz como Directivo de SEDAPAL.

Básicamente, encontramos dos derechos contrapuestos; en primer lugar, respecto a la causal de vacancia regulada por la LOM y la consecuencia que conlleva de dejar el cargo y, en segundo lugar, la emergencia sanitaria que requería una respuesta rápida por parte de la empresa del estado SEDAPAL, ¿cuál de las dos situaciones jurídicas debió privilegiarse?

El Pleno del JNE con base en su función jurisdiccional debió analizar ese hecho más minuciosamente, y luego de una motivación razonable y estudiada, si aún continuaba interpretando que se debía vacar al ex alcalde Muñoz, estaría bien, pero de la Resolución N.º 0447-2022-JNE se advierte una casi nula referencia al estado de emergencia sanitaria que pasaba el distrito de SJL, por lo que, se cuestiona por qué no se le dio la debida importancia al argumento antes mencionado y si este era necesario de analizar para lograr obtener una respuesta.

## **4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Particularmente a favor del fallo, ya que, luego de haber analizado la Resolución N.º 0447-2022-JNE, así como los hechos del caso, lo cierto es que la conducta del ex alcalde Muñoz sí calzó en el supuesto de vacancia contemplado en la LOM, se podría decir que fue un error que cometió, pero ello no lo exime ni atenúa su conducta, por lo que, por principio de igualdad, la ley se imparte por igual para todos, y no se podía hacer la excepción en este caso, aun tratándose del alcalde de Lima Metropolitana.

No obstante, sí cuestiono las razones que motivaron o justificaron la decisión final del Pleno del JNE, ya que, hubo puntos que casi no fueron debatidos ni cuestionados en la Resolución N.º 0447-2022-JNE, y, sin desmerecer el puesto que ocupa en la Administración Pública el alcalde de la provincia de Lima, también es innegable que no estamos hablando de un alcalde distrital o provincial cualquiera y que, a lo largo de los últimos 25 años, es la primera vez que se logra vacar al alcalde de la capital de nuestra República.

Asimismo, también es cierto que el contexto de emergencia sanitaria dentro del cual el ex alcalde Muñoz asumió como miembro del directorio de SEDAPAL, fue otro hecho que debió valorarse y debatirse con mayor ahínco y profundidad, más aún cuando era uno de los argumentos principales de la defensa del ex alcalde Muñoz, en esa línea cabe examinar si la motivación de la resolución N.º 0447-2022-JNE ha sido suficiente para declarar la vacancia del ex alcalde Muñoz.

## **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **5.1. Determinar si ¿la autoridad edil del presente caso debió ser vacada o no, es decir, si la vacancia fue legítima?**

Para poder determinar la pregunta principal del caso, primero se responderá a los problemas secundarios, esto es, se determinará qué es la vacancia municipal y cuál es su régimen legal aplicable, luego se debe analizar la interpretación de la norma electoral y sobre el principio de legalidad constitucional; por último, se

estudiará la importancia del contexto de emergencia sanitaria y si su análisis resultaba necesario ser tomado en cuenta en la decisión final del Pleno del JNE.

Las tres cuestiones jurídicas servirán para determinar la respuesta al problema jurídico principal. Pero como respuesta tentativa, se optará por decir que en términos formales el ex alcalde Muñoz sí debió ser vacado, por lo tanto su vacancia habría sido legítima; no obstante, la justificación o razones que motivación la decisión del fallo del Pleno del JNE se agotan en la formalidad de la norma electoral, obviando analizar situaciones de hecho relevantes propias de este caso excepcional, los cuales podrían conllevar a afirmar, bajo otra interpretación, que en este caso en particular, la autoridad edil no debió ser vacada.

### **5.1 Determinar si ¿la vacancia municipal es un procedimiento administrativo-sancionador o jurisdiccional?**

Nuestra Constitución Política del Perú de 1993 introdujo en su artículo 177<sup>6</sup> la conformación del sistema electoral tripartito, el cual se encuentra compuesto por el Jurado Nacional de Elecciones - JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, y, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, actúan con autonomía y mantienen relaciones entre de coordinación; es decir, el JNE es un órgano constitucionalmente autónomo, al igual que la RENIEC y la ONPE.

Asimismo, en el siguiente artículo de la Carta Magna, se señala que, el JNE tiene iniciativa de formación de leyes en materia electoral. Es en el marco de esta facultad que por iniciativa del JNE se publicó la Ley Orgánica de Elecciones - Ley N.º 26897 (en adelante, LOE). Luego, la producción normativa en materia electoral ha ido creciendo en nuestro país.

---

<sup>6</sup> **Artículo 177.- Conformación del Sistema Electoral**

El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

Al respecto mencionaremos las más relevantes para el caso concreto, así, el 14 de octubre de 1997 se publicó la Ley de Elecciones Municipales - LEM, el 11 de abril de 2001 se publicó la Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General – TUO de la LPAG, cuya aplicación es supletoria al procedimiento electoral, 18 de noviembre del año siguiente, se publicó la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR, y el 27 de mayo de 2003 se publicó la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades - LOM.

Así pues, es menester indicar que, a pesar de la existencia de regulación normativa en materia electoral, en ninguna de las normas antes citada se ha recogido el concepto ni la naturaleza de la vacancia, es decir, no se ha definido qué es, como tampoco se ha precisado su tipo de procedimiento, por lo tanto, el régimen legal aplicable entra en una zona gris, pudiendo algunos juristas escoger entre la LPAG y otros por el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil (TUO del CPC).

De otro lado, bajo una interpretación sistemática se tiene que, el artículo 142<sup>7</sup> de la Constitución en concordancia con el artículo 181<sup>8</sup>, refiere que las resoluciones emitidas por el Pleno del JNE en materia electoral no son revisables por el Poder Judicial, y se añade, además, que en contra las mismas no cabe recurso impugnatorio alguno, por lo que, se entiende que son dictadas en instancia final y definitiva por el propio Pleno del JNE.

Ahora bien, el propósito de este primer acápite será en primer lugar dilucidar cuál es la naturaleza de la vacancia a la luz de los pronunciamientos emitidos por el Pleno del JNE, y de la doctrina más destacada en la referida materia. Es innegable que el JNE tiene un gran número de resoluciones emitidas en materia de vacancia municipal, las cuales han sido publicadas a lo largo de cada proceso

---

<sup>7</sup> **Artículo 142.- Resoluciones no revisables por el Poder Judicial**

No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces.

<sup>8</sup> **Artículo 181.- Resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones**

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

electoral “(...) provocando esta abundante normatividad dispersión y confusión entre los operadores y actores políticos”. (Minaya, 2012, p. 8).

En segundo lugar, se va a dirimir qué función es la que ejerce el JNE dentro de un procedimiento de vacancia municipal, y en consecuencia cuál es el régimen legal aplicable.

Por último, luego de haber definido la naturaleza y régimen aplicable a la vacancia municipal en segunda instancia, se determinarán los principios aplicables -dependiendo si es un procedimiento administrativo o uno jurisdiccional- y si estos fueron respetados en la resolución de este caso en concreto.

### **5.1.1 ¿Qué se entiende por vacancia?**

En primer lugar, es necesario advertir que no hay una norma, en materia electoral ni municipal que defina qué es lo que se debe entender por “vacancia”. Es por ello que, ante la falta de pronunciamiento sobre este concepto, acudimos a medios alternativos, entre ellos, el más común y de rápido acceso, lo tenemos en lo dicho por la Real Academia Española (RAE) que, define el término de “vacancia”, como aquel cargo o empleo sin proveer.

De otro lado, el diccionario jurídico del Poder Judicial del Perú señala que, como vacancia, debe entenderse a aquel *“puesto o, cargo o responsabilidad, de carácter laboral o institucional que se encuentra sin proveer”*. (Diccionario Jurídico del Poder Judicial, 2012).

Asimismo, Diaz nos dice que, *“en materia electoral, la vacancia es la cesación definitiva en el cargo de alcalde o regidor de concejo municipal”* (2000, p. 159).

Ahora bien, aun cuando el legislador no nos ha brindado un concepto normativo y acabado de lo que se debe entender por vacancia municipal, lo cierto es que este procedimiento sí se encuentra regulado en la LOM, el cual establece las

causales de vacancia y el procedimiento a seguir, en los artículos 22 y 23 respectivamente:

[...]

**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:

[...]

**10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.** [énfasis agregado]

Como se puede advertir, el legislador peruano ha optado por tipificar diez (10) causales de vacancia municipal, siendo la última de ellas, la más importante para el caso del ex alcalde Muñoz, pues fue la causal número 10 la que se usó como parte de la motivación de la resolución N.º 0447-2022-JNE.

No obstante, esta causal no dice de manera expresa y específica que se vacará al alcalde de la MML por el hecho de ser director de una empresa como SEDAPAL. Lo que hace la norma bajo comentario es remitirnos a otro cuerpo normativo, en este caso específico nos remite a la LEM, y, sin intención de adelantarnos a lo que será discutido en el capítulo II del presente informe, sí podemos advertir que, la LOM nos remite a un supuesto, pero no repara en delimitar si quiera a qué supuesto de la LEM se refiere.

En otras palabras, cuando el numeral 10, que es uno de los supuestos de vacancia regulado en la LOM, nos habla de manera general sobre aquellos impedimentos establecidos en la LEM, nos está haciendo referencia al artículo 8 de esta Ley, y es ahí donde se dice que no pueden ser candidatos aquellos que al momento de postular formen parte de alguna empresa del estado.

Entonces, esta causal número 10 de vacancia municipal regulada en la LOM, a diferencia de las otras causales, como la muerte, enfermedad, impedimento físico permanente, condena o incomparecencia injustificada a un número determinado de sesiones, entre otras; es una causal especial, puesto que esta causal no basta por sí misma para vacar al alcalde o regidor, sino que, requiere

un análisis adicional, y consistirá en determinar cuál es esa conducta sobreviniente en la que recayó la autoridad edil luego de su elección.

Por lo tanto, el análisis final se dará en el artículo 8 de la LEM, una vez que se verifique cual es el impedimento sobreviniente en el que la conducta de la autoridad edil ha recaído, se podrá aplicar por remisión la consecuencia jurídica de la vacancia, recogido en el artículo 22 de la LOM.

Continuando con el procedimiento de vacancia municipal regulado en la LOM, y teniendo en cuenta que nuestra normativa electoral regula el procedimiento de una institución cuya definición no ha sido delimitada aún, el artículo 23 de la LOM nos dice que:

**Artículo 23.- Procedimiento de declaración de vacancia del cargo de alcalde o regidor**

La vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada por el correspondiente concejo municipal, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa.

[...]

El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación. El recurso de apelación se interpone, a solicitud de parte, ante el concejo municipal que resolvió el recurso de reconsideración dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes, el cual elevará los actuados en el término de 3 (tres) días hábiles al Jurado Nacional de Elecciones, que resolverá en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad.

La resolución del Jurado Nacional de Elecciones es definitiva y no revisable en otra vía.

[...]

Es así que, el citado artículo 23 bajo comentario, nos dice, aunque de manera no muy clara, que, la vacancia municipal es aquel procedimiento, que puede llevarse ante dos instancias distintas, a través del cual aquellos alcaldes y regidores que fueron elegidos por voluntad popular cesarían en su relación de representación entre el pueblo y éste.

En adición a lo anterior, es claro los vacíos que el artículo en mención tiene, pues, de nuevo, se regula el procedimiento de algo que jurídicamente no está

definido, es decir, se habla en primer lugar del procedimiento a seguir en la vacancia municipal, pero no nos dicen qué significa la vacancia.

Luego, la nomenclatura del título del artículo 23 claramente dice “procedimiento de declaración de vacancia”, pero tampoco nos dice que tipo de procedimiento es, ¿estamos ante un procedimiento administrativo? O ¿estamos ante uno de naturaleza jurisdiccional?, si se dice que es un procedimiento administrativo, entonces ¿la vacancia municipal es un procedimiento sancionador y, por ende, se le aplicarían los principios regulados en el TUO de la LPAG? Estas y más cuestiones son las que se presentan toda vez que la norma electoral y el legislador que la creó no ha sido lo suficientemente claro al definir la vacancia y el tipo de procedimiento que encierra.

De otro lado, a fin de profundizar más sobre el instituto de la vacancia, a continuación, veremos cuál ha sido su regulación histórica en las diferentes Leyes Orgánicas de Municipalidades, a lo largo de los años hasta la actualidad.

#### 5.1.1.A. Ley Orgánica de Municipalidades de 1861:

La presente Ley se publicó el 9 de mayo de 1861, y se encontraba dividida en 12 capítulos. El artículo 13 del capítulo regulaba la materia en cuestión, es decir, la vacancia municipal y básicamente refería lo siguiente: “*El Alcalde, el Regidor, el Síndico, o el agente que no se presentase a desempeñar su cargo, o lo abandonase, por negligencia o por falta de anhelo por el bien público, sufrirá una multa a juicio de la corporación y en caso de reincidencia, será sometido a juicio, previo acuerdo de la mayoría*” (Ley Orgánica de Municipalidades, Art. 13, 1861).

Es menester señalar que, antes los casos de vacancia eran vistos por el juez, pues el Jurado Nacional de Elecciones, órgano constitucionalmente autónomo encargado actualmente de los mismos, fue creado en 1931, por lo tanto, esta ley, así como la de 1873 que veremos más adelante, hacen referencia a que el alcalde será sometido “a juicio” es decir, ante el juez de primera instancia.



Como se puede advertir el artículo 13 de la presente LOM de 1861, no era clara respecto al nombre del procedimiento, ni las instancias, ni el tipo de procedimiento, así como tampoco enumeraba las causales de vacancia. Es una idea genérica donde lo principal era que aquel alcalde o regidor que cumpliera con alguno de los dos supuestos mencionados recibiría un perjuicio económico y si reincidía sería sometido a juicio, donde el juez vería que declarar.

Asimismo, como vemos los únicos supuestos por los cuales un alcalde o regidor podía ser sometido a juicio era si este (i) no se presentase a desempeñar su cargo o (ii) si abandonase el mismo, ya sea por razón de negligencia o lo abandonase por falta de anhelo por el bien público.

Podemos advertir como principal crítica que los supuestos son muy genéricos y gaseosos, pues, no se decía por cuánto tiempo se podía considerar como un cargo abandonado, con lo cual si el alcalde o regidor no se presentaba por un día o cien días esto igual podía ser considerado como un abandono, es decir, faltaba imponer un margen de discrecionalidad, aunque ello ya sería acordado por la jurisprudencia que el juez emitiera durante esos años.

#### 5.1.1.B. Ley Orgánica provisional de Municipalidades de 1883:

Esta ley fue dividida en 12 capítulos, aún dentro del mismo no se encuentra la palabra “vacancia” pero, no obstante, se regulan conceptos generales de supuestos de impedimento para ser miembros municipales.

Así, el numeral 8 del artículo 4 del Capítulo I de la Ley Orgánica de 1883, prescribía que, no pueden ser miembros municipales, es decir, no pueden ejercer el cargo de Alcalde, Teniente Alcalde o Síndico, “*por incapacidad conforme a la ley; por estar procesado criminalmente y con mandamiento de prisión, y por ser notoriamente vago, jugador, ebrio o estar divorciado por culpa suya*”. (Ley Orgánica provisional de Municipalidades, Art. 4, 1883).

Asimismo, estos casos, así como los de responsabilidad de las municipalidades eran vistos por los jueces de primera instancia respectivo. Por lo tanto, a diferencia de la anterior Ley de 1861, los supuestos de impedimento para ejercer el cargo de Alcalde se ampliaron a causas más subjetivas, donde se busca que aquel que ejerza el cargo de Alcalde tenga una buena conducta, pues, aquel que tenga algún vicio, sea ocioso o no se constituya dentro de un hogar familiar bien conformado no podría ejercer la función municipal.

#### 5.1.1.C. Decreto Legislativo N.° 051 Ley Orgánica de Municipalidades de 1981:

Antes de iniciar con este apartado, es necesario mencionar que, a la fecha de promulgación del Decreto Legislativo N.° 051 que fue en 1981, ya existía el Jurado Nacional de Elecciones, organismo constitucionalmente autónomo creado mediante el Decreto Ley N.° 7177 el 26 de mayo de 1931.

En ese sentido, a diferencia de las dos leyes antes mencionadas, los casos de vacancias y demás procedimientos pasarían a ser vistos por el JNE, ya no por los jueces de primera instancia.

Ahora bien, respecto a la vacancia, encontramos el artículo 39, el cual prescribía textualmente lo siguiente:

*“Artículo 39.- Vaca el cargo de alcalde o regidor:*

- a) Por enfermedad o cualquier otra causa que impida su desempeño;*
- b) Por ausencia de la localidad por más de 30 días consecutivos sin la autorización correspondiente del concejo municipal;*
- c) **Por sobrevenir alguna de las causales del artículo anterior, después de la elección;** [énfasis agregado] y,*
- d) Por renuncia a partir de su aceptación con arreglo al artículo 35 de la presente Ley” (Ley Orgánica de Municipalidades, Art. 39, 1981)*

Es importante destacar que por primera vez se usa claramente el término “vaca” el cargo de alcalde o regidor, aunque el presente Decreto Legislativo no hace referencia a ningún término conceptual del mismo. Sin embargo,

podemos advertir que el literal c) regula la misma causal que se encuentra actualmente regulado en el numeral 10 del artículo 22 de la LOM vigente, y por la cual se vacó al ex alcalde Muñoz de la MML.

No obstante, es necesario también remitirnos a cuáles eran esos supuestos de impedimento sobreviniente en la década de los 80, a fin de determinar si desde esa fecha era considerado un impedimento para postular el hecho de que un alcalde conformara parte del Directorio de una empresa estatal.

Así, el artículo 38 del D.L. N.º 051, establecía lo siguiente:

*Artículo 38. —Para ser elegido alcalde o regidor de un concejo municipal se requiere:*

- a) Gozar del derecho de sufragio;*
- b) Ser vecino de la respectiva circunscripción municipal provincial con no menos de dos años de residencia continua antes de la elección;*
- c) Hallarse inscrito en el Registro Electoral del Perú o en el Registro Electoral Municipal para extranjeros; y,*
- d) No estar legalmente impedido.*

Como se puede advertir, el artículo 38 del D.L. N.º 051 no establecía como impedimento para postular el que el candidato a alcalde o regidor forme parte del directorio de una empresa estatal, a diferencia del literal d) del numeral 8.2 del artículo 8 de nuestra actual LEM.

#### 5.1.1.D. Ley Orgánica de Municipalidades N.º 23853 de 1984:

Esta ley establece las diferentes clasificaciones de las municipalidades, destacando entre ellas a la metropolitana, provincial, distrital, centros poblados y agencias municipales.

De otro lado, sobre la vacancia la presente LOM de 1984 estableció lo siguiente:

*Artículo 26.- Vaca el cargo de Alcalde o Regidor:*

- 1. Por enfermedad o por impedimento físico no susceptible de rehabilitación integral o cualquier otra causa que impida su desempeño por plazo mayor de tres meses.*

2. *Por ausencia de la localidad por más de 30 días consecutivos sin la autorización correspondiente del Concejo Municipal.*
3. ***Por sobrevenir alguna de las causales del artículo 23° después de la elección.*** [énfasis agregado].
4. *Por cambio de domicilio fuera de la jurisdicción de la Municipalidad.*
5. *Por incomparecencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses.*
6. *Por incurrir en la causal prevista en el artículo 88 de la presente Ley durante tres meses. (Ley Orgánica de Municipalidades, Art. 26, 1984).*

Como se puede apreciar, en este caso el artículo que regula la vacancia tiene más supuestos que los mencionados en el artículo el artículo 38 del D.L. N.º 051, y también incluye el supuesto de impedimentos sobrevinientes, por lo que, así como en el caso anterior, veremos si dentro de los supuestos del artículo 23 de la LOM de 1984 se encontraba señalado el formar parte del Directorio de una empresa propiedad del estado.

*Artículo 23.- No pueden desempeñar los cargos de Alcalde y Regidores;*

1. *Los servidores del Estado a los que se refiere la segunda parte del Artículo 60 de la Constitución.*
2. *El contralor General, los Prefectos, Subprefectos y Gobernadores.*
3. *Los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Consejo Nacional de la Magistratura y del Jurado Nacional de Elecciones.*
4. *Los Presidentes de los Organismos Descentralizados del Gobierno*
5. *Los miembros de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales en servicio activo.*
6. *Los miembros de otros Concejos Municipales.*
7. *Las personas naturales y los representantes legales de las sociedades que tengan interés en las concesiones o en los contratos otorgados o en trámite de otorgamiento por la Municipalidad.*
8. *Los deudores por obligaciones provenientes de contratos o concesiones y los que tengan proceso judicial pendientes con las respectivas municipalidades, así como los que hubieran otorgado fianza u otra garantía para asegurar el cumplimiento de alguna obligación en favor de aquellas.*
9. *Los que hayan sufrido condena por delito doloso y aquellos contra quienes se haya dictado auto de detención definitiva.*
10. *Los extranjeros, en el caso de Municipalidades Provinciales. Distritales y Delegadas en zonas fronterizas.*

Tal como se puede verificar, en ninguno de los numerales se tipifica como impedimento que el aspirante a alcalde o regidor forme parte del directorio de una empresa estatal, es decir, es recién con la norma actual, que se ha recogido como un impedimento para postular, que el aspirante forme parte del directorio de una empresa del estado.

5.1.1.E. Actual Ley Orgánica de Municipalidades Ley N.° 27972 del 2003:

Respecto a lo ya mencionado en los acápites anteriores, la actual LOM, regula los supuestos de la vacancia municipal, sin embargo, no incluye el concepto normativo del mismo, ello no obsta que los supuestos de vacancia se hayan integrado en concordancia con la Ley de Elecciones Municipales (LEM), donde por primera vez se está considerando como un impedimento sobreviniente que el alcalde o regidor forme parte del Directorio de una empresa estatal, tal como se enuncia en el literal *d*) del numeral 8.2 del artículo 8 de la LEM.

**5.1.2 ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la vacancia municipal?, en consecuencia, ¿cuál es el régimen legal aplicable? Análisis a la luz de jurisprudencia del JNE.**

A partir de lo dispuesto en el artículo 23 de la LOM, partimos de la premisa de que la vacancia municipal es declarada por el concejo municipal respectivo, es decir, es ante el concejo municipal que se presenta la solicitud de vacancia y el que verá el procedimiento del mismo a lo largo de la primera instancia. Es así que, en este caso en concreto fue el concejo municipal de Lima Metropolitana el encargado de ver este procedimiento y su decisión se plasmó mediante el acuerdo de concejo municipal N.° 387 del 12 de noviembre de 2021, donde se rechazó la solicitud de vacancia del señor Carlos Francisco Hinostroza Rodríguez.

No obstante, este acuerdo de concejo municipal puede ser apelado, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 23 de la LOM, en consecuencia, será elevado al Pleno del JNE, quien resolverá como última y definitiva instancia

sobre la decisión de la vacancia. Asimismo, el JNE en virtud del control jurisdiccional que ejerce, puede validar que el procedimiento de vacancia llevado ante el concejo municipal se haya dado con el respeto de las formalidades establecidas en el TUO de la LPAG.

Así, por ejemplo, tenemos el expediente N.° J-2013-731, materia de procedimiento de vacancia; en este caso los peticionantes de la vacancia solicitaron la acreditación de los accesitarios (los candidatos no proclamados) llamados por ley, pues el acuerdo de alcaldía que declaró la vacancia de los regidores no había sido recurrido.

De los actuados, el Pleno del JNE advirtió de oficio, que la vacancia declarada por el concejo distrital de Tintay, provincia de Aymaraes, departamento de Apurímac, no habría respetado las formalidades de varios artículos del TUO de la LPAG, entre ellos, con la notificación del numeral 3<sup>9</sup> del artículo 21 de la referida norma.

En ese sentido, la resolución N.° 620-A-2013-JNE, del expediente antes citado, estableció en sus fundamentos 3 y 4 lo siguiente:

3. [...] por consiguiente, en atención a lo expresamente señalado por el artículo 9, numeral 10, de la LOM, **se tiene que el único órgano facultado para declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor es el concejo municipal, razón por la cual, en consecuencia, las referidas resoluciones de alcaldía habrían sido emitidas por un órgano que no contaba con competencia para tal efecto.** [énfasis agregado]
4. De igual manera, conviene recordar que corresponde al Jurado Nacional de Elecciones, en instancia de grado definitiva, inapelable e irrevisable, verificar la legalidad del procedimiento por el cual se adoptan los acuerdos de vacancia o suspensión, atribución que, por lo demás, se enmarca dentro de lo consagrado por los artículos 178 y 181 de la Constitución Política del Perú.  
En consecuencia, sin perjuicio de la decisión que puedan tomar los concejos municipales de declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde o

---

<sup>9</sup> **Artículo 21.- Régimen de la notificación personal**

21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.

regidor, **este Supremo Tribunal Electoral considera necesario dejar claramente establecido que, en tanto el Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones constitucionales, no se pronuncie sobre dichos procedimientos, las autoridades cuestionadas deben continuar ejerciendo su labor.** [énfasis agregado].

En el caso de la citada jurisprudencia, el concejo municipal del distrito de Tintay, declaró la vacancia de un grupo de regidores, este acuerdo no fue apelado por lo que quedó consentido; entonces, a fin de nombrar a los candidatos que les correspondía reemplazar a los regidores vacados, se inició el proceso de acreditación de candidatos no proclamados, pues de conformidad con el artículo 24<sup>10</sup> de la LOM, son ellos los que asumirán el cargo en caso de vacancia del alcalde o del regidor.

No obstante, en virtud del artículo 178 y 181 de la Constitución, el Pleno del JNE tiene dentro de sus atribuciones la facultad de fiscalizar la legalidad de los procedimientos, apreciando los hechos con criterio de conciencia, arreglo a ley y a los principios generales del derecho.

De ello se desprende que el JNE tiene la capacidad de verificar la legalidad del procedimiento de vacancia llevado por el concejo municipal, y, en este caso específico, se verificó que el concejo de la municipalidad distrital de Tintay haya respetado los derechos y formalidades contemplados en el TUO de la LPAG.

Es por esta razón, que como se vio en el caso bajo comentario, el Pleno del JNE dispuso que las autoridades cuestionadas siguieran ejerciendo su labor de regidores, pues se advirtió que el procedimiento llevado ante el concejo distrital de Tintay no se hizo conforme a derecho.

En consecuencia, aún sin necesidad de ser apelada, el procedimiento de vacancia no siempre tiene únicamente una instancia administrativa, es preciso

---

<sup>10</sup> **Artículo 24.- Reemplazo en caso de vacancia o ausencia**

En caso de vacancia o ausencia del alcalde lo reemplaza el Teniente Alcalde que es el primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral.

En caso de vacancia del regidor, lo reemplaza:

1. Al Teniente Alcalde, el regidor hábil que sigue en su propia lista electoral.
2. A los regidores, los suplentes, respetando la precedencia establecida en su propia lista electoral.

advertir que, habrá casos donde el Pleno del JNE puede de oficio revisar la legalidad del procedimiento de vacancia que fue declarada por el concejo municipal.

Ahora bien, en reiterada jurisprudencia el Pleno del JNE ha precisado que la vacancia vista en la instancia del concejo municipal es un procedimiento administrativo, y se salvaguardan el cumplimiento de las reglas previstas en la LPAG, tal como veremos a continuación.

Así, tenemos que, el 30 de setiembre de 2013 se emitió la resolución N.º 916-2013-JNE, dentro del expediente N.º J-2013-00973, donde el Pleno del JNE refiere en su considerando 1 lo siguiente:

1. **Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones verificar la legalidad del procedimiento de vacancia seguido en la instancia municipal**, [énfasis agregado] cautelando que el mismo se adecúe al debido proceso y al respeto del derecho de defensa del afectado, ello conforme a lo prescrito en el artículo 23 de la LOM.

En tal sentido, debe observarse el cumplimiento de las reglas que observan el debido procedimiento, ya que ello asegura el derecho de defensa y contradicción de los administrados y constituye una garantía jurídica frente a las decisiones adoptadas por la Administración, **razón por la cual también se observa si los actos emitidos por el municipio fueron debidamente notificados, según las reglas previstas en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General** (en adelante LPAG). [énfasis agregado].

En pocas palabras, tal como se afirmó en los párrafos precedentes, se logra corroborar de manera clara que, el Pleno del JNE tiene la facultad de verificar la legalidad del procedimiento de vacancia seguido ante el concejo municipal correspondiente.

Además, también reconoce que ante el procedimiento de vacancia seguido en la instancia municipal se le aplica las normas sectoriales como la LOM y, de otro lado se aplica también el TUO de la LPAG, de ahí que, también se verifique el cumplimiento de las formalidades previstas en ésta última.



Asimismo, el Pleno del JNE ha equiparado al procedimiento de declaración de vacancia municipal seguido ante el concejo municipal, como órgano de primera instancia, como un procedimiento administrativo y además de naturaleza sancionadora, tal como lo prevé el considerando N.º 3 y 7 de la Resolución N.º 0376-2020, del expediente N.º 2020029604, al mencionar que:

[...]

3. Ahora bien, en reiterada jurisprudencia, **este órgano colegiado ha señalado que los procedimientos de vacancia y suspensión, regulados por la LOM, son tramitados como procedimientos administrativos en la instancia municipal. En tal sentido, de manera supletoria a lo estipulado en la LOM, resultan aplicables las normas y principios establecidos en la LPAG.** [énfasis agregado].

[...]

7. Sobre el particular, de acuerdo con el artículo 114 de **la LPAG, aplicable supletoriamente a los procedimientos de vacancia en la instancia municipal, el procedimiento administrativo** [énfasis agregado] puede ser promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado. En esa línea, el artículo 115, numeral 1, de la LPAG, indica que para el inicio de oficio de un procedimiento debe existir una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia.

Bajo similar tenor, **atendiendo a la naturaleza sancionadora de los procedimientos de vacancia,** [énfasis agregado] el artículo 255, numeral 1, de la LPAG, señala que el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia. [...]

Como se puede verificar, y ya para concluir este subcapítulo, de los fundamentos antes citados, se verifica que el Pleno del JNE actualmente, considera que, inicialmente cuando el procedimiento de la vacancia municipal se está llevando en la instancia municipal, estaremos ante un procedimiento de naturaleza administrativa sancionadora.

Por lo tanto, se señala también que, el concejo municipal debe aplicar supletoriamente los principios propios de un procedimiento sancionador recogidos en la LPAG cuando la vacancia siempre y cuando nos encontremos en la primera instancia, es decir en la instancia municipal.

Hacemos énfasis en que, el procedimiento de vacancia municipal será considerado como un procedimiento de naturaleza administrativa, únicamente y siempre que, se encuentre en la instancia municipal, en otras palabras, el procedimiento de vacancia municipal habrá nacido y fenecerá como un tipo de procedimiento administrativo, toda vez que este no se haya apelado, porque si el referido acuerdo municipal fuera recurrido, este procedimiento de vacancia migrará al Pleno del JNE, donde a continuación veremos, si en esta segunda instancia se sigue considerando a la vacancia como un procedimiento de tipo administrativo o ya no.

### **5.1.3. De las funciones de Jurado Nacional de Elecciones, como organismo constitucionalmente autónomo**

El artículo 177 de la Carta Magna otorga la condición de organismo constitucionalmente autónomo (en adelante, OCA) a todas las entidades que conforman el sistema electoral, entre ellas, al Jurado Nacional de Elecciones.

Asimismo, la doctrina también reconoce este régimen de autonomía, pues, en palabras de Mendoza,

“En el caso peruano, y sin establecer ninguna jerarquía entre ellos, la Constitución ha establecido como organismos constitucionalmente autónomos al Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones, [...] entre otros. En el plano local todas las municipalidades locales y provinciales, así como los distintos gobiernos regionales son también organismos constitucionalmente autónomos. [...]” (2007, p. 78).

Entonces, es incuestionable la calidad de órgano constitucionalmente que ostenta el Jurado Nacional de Elecciones reconocido a nivel de doctrina y sobre todo a nivel constitucional. Bajo esa misma línea el Reglamento de Organización y Funciones - ROF del Jurado Nacional de Elecciones, aprobado mediante Resolución N.º 001-2016-JNE, menciona en su artículo 4 lo siguiente:

[...]

#### **Artículo 4º NATURALEZA**

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo autónomo de carácter constitucional con personería jurídica de derecho público Tiene recursos y

patrimonio propios, con plena autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera. construyendo un pliego presupuestal. Su domicilio legal y su sede principal están en la ciudad de Lima.

Ahora bien, el ROF del JNE también ha delimitado las funciones que cumple este organismo, entre las cuales se encuentra nominada en primer lugar la función jurisdiccional tal como detallamos a continuación:

[...]

#### **Artículo 6° FUNCIONES GENERALES**

El Jurado Nacional de Elecciones desarrolla sus funciones en los siguientes ámbitos: Jurisdiccional, Fiscalizador, Educativo, Normativo, Administrativo y Registral.

En adición a ello, el artículo 6 del ROF del JNE, antes citado, refiere que dentro de la función jurisdiccional que ejerce el JNE específicamente se encuentra la de declaración de vacancia de autoridades municipales y regionales, tal como se advierte a continuación:

[...]

En el ámbito jurisdiccional le corresponde:

[...]

**4. Declarar la vacancia de autoridades municipales y regionales;** [énfasis agregado]

[...]

En ese sentido, se colige que el JNE tiene función jurisdiccional y esta se manifiesta, entre otras formas, en el acto que termina por declarar la vacancia municipal ya sea de autoridades municipales o regionales, entendiéndose bajo el escenario de apelación a una vacancia previamente declarada por el concejo municipal, pues el JNE resuelve siempre en instancia final.

Entonces, queda claro, tanto por fuentes legales y por doctrina que, el JNE es uno de los tres OCA's, que conforma el sistema electoral de nuestro país, y que, entre sus funciones destaca como la más importante la función jurisdiccional, y, dentro de esta función jurisdiccional, encontramos típicamente la de declarar la vacancia municipal.

Pero ¿qué implica esta función jurisdiccional en materia electoral?, Chiovenda ha definido a la función jurisdiccional como la “sustitución de la actividad individual por la de los órganos públicos, sea para afirmar la existencia de una actividad legal, sea para ejecutarla ulteriormente” (1922, p. 345).

Mientras que, para Alsina se trata de aquella potestad que fue dada por el Estado, a determinado órganos que podrán resolver los litigios que le sean sometidos y que a su vez podrán hacer cumplir como manifestación del imperio (1941, p. 35).

Ahora bien, se puede afirmar que la función jurisdiccional del JNE se resume en aquella potestad ejercida por este órgano a fin de resolver los litigios que son competencia de la rama electoral. Esto último se condice con lo establecido en el artículo 5 del ROF del JNE, cuando establece que, el JNE administra justicia en materia electoral.

Por lo antes expuesto se concluye que cuando el Pleno del JNE resuelve en última instancia la apelación a un procedimiento de vacancia, el pronunciamiento que este órgano emite lo hace en virtud y en el ejercicio de su potestad jurisdiccional en materia electoral. A continuación, veremos el desarrollo a nivel de jurisprudencia de esta función jurisdiccional en los procedimientos de vacancia.

#### **5.1.4. De la función jurisdiccional del JNE en los procedimientos de vacancia. Análisis de la jurisprudencia del JNE.**

En este subcapítulo, ahondaremos únicamente la jurisprudencia más destacada del Pleno del JNE en virtud de los casos de vacancia municipal, Así, como primer caso tenemos la Resolución N.º 788-2013-JNE, que obra en el expediente N.º J- 2013-00724, cuyo considerando 1 y 2 dispuso lo siguiente:

1. Conforme lo ha señalado en reiterada jurisprudencia este órgano colegiado, **el procedimiento de declaratoria de vacancia de autoridades municipales constituye uno de especial configuración y características**, ya que, de acuerdo a la regulación normativa del citado procedimiento establecida por el

legislador en la LOM, **cuenta con un primer pronunciamiento emitido, en única instancia administrativa, por el concejo municipal, y con un segundo pronunciamiento emitido, en única instancia jurisdiccional, por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.** [énfasis agregado].

Y es que el hecho de que el artículo 23 de la LOM haga referencia a la interposición de un “recurso de apelación”, ello en modo alguno puede suponer que el Jurado Nacional de Elecciones ejerce función administrativa en los procedimientos de declaratoria de vacancia, máxime si el propio Poder Constituyente dispone que las resoluciones que emite este órgano colegiado en materias electorales son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables (artículo 181 de la Constitución Política del Perú). Dicho en otros términos, sus resoluciones tienen la condición de cosa juzgada.

[...]

2. Lo expuesto permite sostener que, **mientras el procedimiento de declaratoria de vacancia se tramita en el concejo municipal, es decir, en sede administrativa, resulta de aplicación supletoria lo dispuesto en la LPAG. Por su parte, cuando se interponga el recurso de apelación respectivo y el procedimiento deba pasar a conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones, resultará de aplicación supletoria, en lo que corresponda, el Código Procesal Civil o el Código Procesal Constitucional, este último en lo que se refiere a los principios procesales, fundamentalmente.** [énfasis agregado].

Este precedente nos indica varios puntos importantes, en primer lugar, nos deja en claro que el Pleno del JNE reconoce la calidad especial que reviste a el procedimiento de la institución de la vacancia, no pudiéndolo, entonces, equiparar únicamente a un procedimiento de tipo administrativo.

Luego, también reconoce que, el procedimiento de vacancia municipal podrá ser visto ante dos órganos distintos e independientes entre sí, en primer lugar, y en primera instancia se llevará a cabo ante el concejo municipal que la autoridad cuestionada represente, mientras que, si el acuerdo que se emita en la instancia municipal se apele, este mismo procedimiento de vacancia municipal tendrá como segunda instancia y sede la del Pleno del JNE.

Asimismo, deja en claro que, cuando el procedimiento de vacancia sea apelado y por ende, sea visto por el Pleno del JNE, de ninguna manera se puede afirmar

o pensar que este OCA resolverá en función de una potestad administrativa, pues no es propio de las funciones reconocidas en el propio ROF del JNE, pues como ya se dijo, la declaración de vacancia es una manifestación inerte de la función jurisdiccional que ejerce el Pleno del JNE, además del reconocimiento constitucional que se le ha dado a este órgano colegiado, pues el mismo Tribunal Constitucional ha reconocido la función jurisdiccional que tiene el Pleno del JNE.

Por último, el numeral 2 de esta jurisprudencia bajo estudio, engloba las ideas, centrales antes comentadas, pues nos dice que, mientras la vacancia se siga tramitando en la sede municipal, se debe entender que está en una sede administrativa, donde le son aplicables las disposiciones del TUO de la LPAG, no obstante, si una de las partes decide apelar el resultado que obra en el Acuerdo del concejo municipal, este procedimiento de vacancia será conocido por el Pleno del JNE, esto es, en sede jurisdiccional, en consecuencia, se aplicarán ya no las disposiciones de un procedimiento administrativo ni recogidas en la LPAG, sino que se aplicarán de manera supletoria las disposiciones normativas previstas en el Código Procesal Civil, Código Procesal Constitucional y los principios aplicables a la materia.

Por su parte, bajo la perspectiva de otra jurisprudencia encontramos que, en los considerandos 4 y 5 de la Resolución N.º 0181-2020-JNE, del 14 de julio de 2020, recaída en el Expediente N.º JNE.2020028451, el Pleno del JNE, indicó lo siguiente:

4. Asimismo, este órgano colegiado ha destacado la naturaleza especial de los procedimientos de vacancia y suspensión de autoridades municipales, debido a que el ordenamiento jurídico electoral ha establecido que estos se tramitan, en primera instancia, por un órgano de naturaleza administrativa, que es el correspondiente concejo municipal, y, en segunda y definitiva instancia, por uno de naturaleza jurisdiccional, que es el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.
5. De igual modo, **se ha precisado que el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139, numeral 3, de la Constitución Política del Perú, tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea este de naturaleza jurisdiccional o administrativo. Precisamente, una de las garantías del debido proceso es el respeto del**

**derecho a la defensa, el cual proscribiera cualquier estado o situación de indefensión.** [énfasis agregado].

En este caso, como vemos, el Pleno del JNE, de nuevo refuerza la idea de la naturaleza especial que reviste a la institución de la vacancia municipal, y repite el criterio ya adoptado, donde en primera instancia la vacancia se considera tramitada en un procedimiento administrativo, mientras que, en segunda y última instancia, se trata de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional, llevada ante el Pleno del JNE.

No obstante, lo nuevo que añade esta jurisprudencia, es que, aún sin importar que la vacancia sea considerada como un procedimiento administrativo o jurisdiccional, el derecho al debido proceso, es una garantía transversal, un derecho reconocido en nuestra Constitución, y por ende, su proyección no puede verse limitada a si estamos en un procedimiento administrativo o jurisdiccional, vale decir, el derecho al debido proceso, como corolario al derecho a la defensa siempre debe ser cumplido y garantizado, incluso dentro de los procesos especiales como de la vacancia municipal.

En tercer lugar, tenemos el siguiente caso de jurisprudencia, donde destacamos lo recogido en los considerandos 5 y 6 de la Resolución N.º 0047-2018-JNE, del año 2018, recaída en el Expediente N.º J-2017-00414-A01, señalaron:

5. Conforme se señaló en la Resolución N.º 464-2009-JNE, del 7 de julio de 2009, **los procesos en materia electoral a cargo del Jurado Nacional de Elecciones, y que son iniciados ante las municipalidades y gobiernos regionales, guardan una naturaleza especial, en la medida en que tienen una etapa administrativa y otra jurisdiccional,** [énfasis agregado], cuya regulación general se encuentra establecida en las leyes orgánicas respectivas.
6. Esto implica que **para el trámite de los procedimientos de vacancia y suspensión, en la etapa administrativa, es de aplicación la LOM y, en forma supletoria, las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444,** Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2017 (en adelante, LPAG); **mientras que en su etapa jurisdiccional resultan aplicables la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, así como sus normas afines, y, supletoriamente, las disposiciones del Código Procesal Civil.** [énfasis agregado].

De la jurisprudencia antes citada, se aprecia nuevamente que el Pleno del máximo ente electoral de nuestro país, se reafirma en su posición, al continuar reconociendo el carácter especial que tienen los procedimientos de vacancia municipal.

Así, esta naturaleza de especialidad que guarda la declaratoria de vacancia se basa justamente en que aun cuando el JNE es el encargado de los procesos en materia electoral, específicamente el procedimiento de vacancia podrá y será iniciado ante el concejo municipal, considerada como la instancia administrativa, y luego, siempre que, sea apelada la decisión adoptada por el referido concejo, se iniciará la otra etapa a cargo del Pleno del JNE, la cual será una considerada una etapa jurisdiccional.

Por consiguiente, el considerando 6 de la jurisprudencia bajo análisis, refiere claramente que, cuando la vacancia se encuentre en la etapa administrativa, se aplicarán las normas sectoriales y de forma supletoria lo previsto en el TUO de la LPAG, vale decir entonces, que se aplicarán también los principios propios de un procedimiento administrativo.

Mientras que, cuando la vacancia se encuentre en la etapa jurisdiccional, a cargo del máximo órgano electoral, se aplicarán las normas previstas en la LOJNE, y supletoriamente las disposiciones del TUO del CPC, y en concordancia con el caso de la citada jurisprudencia, recogida en la Resolución N.º 788-2013-JNE, analizada en la página 36 del presente informe, también se aplicarían los principios constitucionales que resulten aplicables, es decir, el debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva.

Por último, el Pleno del JNE realiza un análisis de la base normativa aplicable para el procedimiento de declaratoria de vacancia, más en específico, en el considerando 1 de la Resolución N.º 539-2013-JNE, del año 2013, que obra en el expediente N.º J-2013-0567, refiere textualmente lo siguiente:

1. El artículo 23 de la LOM establece que [...] en caso se interponga un recurso de apelación en contra del pronunciamiento que, en sede administrativa, emite el concejo municipal, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se pronuncia, en instancia jurisdiccional y de manera definitiva, sobre el procedimiento de declaratoria de vacancia.



Lo expuesto permite evidenciar que el legislador no ha efectuado clasificación alguna de las causales de declaratoria de vacancia tipificadas en el artículo 22 de la LOM, por lo que exige que, **en todo procedimiento de declaratoria de vacancia resultaría necesario que exista un primer pronunciamiento, en sede administrativa, del concejo municipal, para que el Jurado Nacional de Elecciones, en sede jurisdiccional, pueda emitir un pronunciamiento sobre el citado procedimiento, sea a través de la interposición de un recurso de apelación o de la presentación de una solicitud de acreditación de autoridades producto de una declaratoria de vacancia adoptada en sede municipal que hubiese quedado consentida.** [énfasis agregado].

Como se puede apreciar en este caso también el Pleno del JNE ha sido claro al referir que el procedimiento de vacancia se da en sede administrativa, cuando se tramita ante el respectivo concejo, no obstante, siempre y cuando se interponga el recurso de apelación, el encargado en pronunciarse ya no será el concejo municipal, sino que lo hará en Pleno del JNE en instancia jurisdiccional.

Asimismo, la citada jurisprudencia esclarece que, dentro del flujo del procedimiento de todos los casos de vacancia municipal, siempre tendrá que haber previamente un pronunciamiento dado por el concejo municipal en la sede administrativa, a fin de que luego el órgano electoral encargado, es decir el JNE, pueda emitir pronunciamiento respecto de la referida vacancia.

Ahora bien, del precitado considerando, también se puede extraer que, un procedimiento de vacancia puede llegar a ser visto por el Pleno del JNE en sede jurisdiccional a través de dos formas, a través de la vacancia, y a través de la solicitud de acreditación de autoridades.

En otras palabras, una vez que el concejo municipal tome su decisión, sobre si acepta o no la solicitud de vacancia, esta se formaliza a través de un documento denominado acuerdo del concejo, al cual se le asignará un determinado número. Pues bien, la decisión plasmada en este documento puede ser apelada o no, si no es recurrida, entonces, la decisión adoptada por el concejo municipal queda consentida.

Es así que, si se rechaza la solicitud de vacancia, y en consecuencia, se dispone que la autoridad edil continúe en sus funciones, el solicitante de la vacancia puede apelar esa decisión, y de esa manera llegará al Pleno del JNE; no

obstante, si el concejo municipal decide aceptar la solicitud de vacancia, ello quiere decir que, el alcalde o regidor cesará en sus funciones, y, si esta decisión no es apelada por la autoridad cuestionada, la misma decisión deviene en consentida, por lo tanto, habrá un puesto que quedará vacante, es ahí donde se inicia el trámite de solicitud de acreditación de la nueva autoridad. Esta solicitud de acreditación se llevará a cabo ante el JNE, pues este órgano electoral también es el encargado de otorgar las credenciales respectivas, donde en pocas palabras, quien asume el puesto de alcalde o regidor vacado, será el primer regidor hábil en la lista electoral.

De esta manera vemos que el procedimiento de vacancia municipal siempre podrá de una u otra manera llegar a ser visto por el Pleno del JNE, no obstante, recordemos que, el objeto del presente informe es la apelación al acuerdo del concejo cuando se rechaza la solicitud vacancia, por lo que, el escenario antes mencionado, donde el acuerdo queda consentido, no formará parte del consecuente análisis, pues su mención fue únicamente referencial, a fin de ejemplificar el escenario completo de cómo inicia y cómo puede acabar un procedimiento de vacancia.

En suma, luego de haber analizado la jurisprudencia más destacada sobre el procedimiento de vacancia municipal, se puede afirmar que, a lo largo de la última década y durante los diferentes periodos electorales, el criterio uniforme del Pleno del JNE respecto al procedimiento de vacancia municipal se ha mantenido, ya que, se sostiene que el primer pronunciamiento de la vacancia es emitido por el concejo municipal mediante el acuerdo de concejo y se tramita en sede administrativa, por lo que, el régimen legal aplicable es la LPAG; mientras que, el segundo y último pronunciamiento tramitado ante el Pleno del JNE, se da en sede jurisdiccional, siendo aplicable supletoriamente las normas electorales como la LOM y LEM, y TUO del CPC, incluso, el Código Procesal Constitucional.

#### **5.1.5. Los principios de la función jurisdiccional, y los aplicables a la apelación de vacancia ante el JNE.**

Hasta lo aquí analizado, tenemos que en el escenario específico de una apelación al acuerdo de concejo que rechazó la solicitud de vacancia, el órgano

encargado de resolverlo será el Pleno del JNE, cómo órgano electoral constitucionalmente autónomo, y lo hará en sede jurisdiccional en virtud de su potestad y función jurisdiccional, en consecuencia, a todo procedimiento de apelación de vacancia visto en segunda y definitiva instancia por el JNE, se le deberá aplicar los principios propios de la función jurisdiccional, es decir, aquellos regulados en el artículo 139 de nuestra Constitución.

En ese sentido, antes de culminar este primer capítulo, es menester mencionar cuáles son los principios de la función jurisdiccional, a fin de determinar cuáles le son aplicables al procedimiento jurisdiccional de vacancia en segunda instancia ante el Pleno del JNE. Al respecto, el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, enuncia veintidós (22) principios de la función jurisdiccional, sin embargo, para efectos prácticos, mencionaremos aquellos que consideramos serían los más relevantes para el caso concreto de la vacancia municipal, de acuerdo también a la jurisprudencia estudiada en los subcapítulos anteriores.

En principio, es indiscutible que, dentro del procedimiento de vacancia municipal, el Pleno del JNE, siendo la instancia jurisdiccional final, debe emitir sus resoluciones observando el principio al debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, recogido en el numeral 3 del artículo 139 de nuestra Constitución.

Asimismo, estas resoluciones emitidas por el supremo órgano electoral deben salvaguardar una correcta y completa motivación a fin de justificar las razones y motivos que lo llevaron a tomar determinada decisión, este principio propio también de la función jurisdiccional se encuentra establecido en nuestra Carta Magna, numeral 5 del artículo 139.

Por último, también nos parece imperante que dentro de los procedimientos de vacancia se aplique el principio referido a que no se puede dejar de impartir justicia por deficiencia o vacío de la ley, esto pues, como ya hemos visto en el sub acápite 5.1.1 cuando analizamos que se entiende por vacancia, quedó al descubierto que la ley sectorial referente al procedimiento de vacancia, es decir la LOM, únicamente regula de manera genérica cual es el procedimiento a seguir

en un escenario de declaración de vacancia municipal, sin antes definir qué es la vacancia y su naturaleza jurídica.

Por lo tanto, no es osado decir que, las normas que regulan la vacancia municipal en el Perú son normas incompletas y que tienen muchos vacíos legales, vacíos que se han visto llenados de alguna manera con la jurisprudencia desarrollada por el Pleno del JNE en la última década. Pues de la sola lectura del artículo 22 y 23 de la LOM, alguien con poca formación jurídica y sin especialización en la rama electoral y municipal, puede concluir y afirmar erróneamente, que la vacancia es un procedimiento sancionador, cuando ello no es así.

Por otro lado, nos parece pertinente recoger lo establecido en el considerando 3 de la Resolución N.º 596-2013-JNE del expediente N.º J-2013-00513, que aporta a la materia en discusión, cuando refiere que:

3. Atendiendo a la naturaleza jurisdiccional de las funciones que ejerce **este Supremo Tribunal Electoral en los procedimientos de suspensión y, fundamentalmente, al mandato y deber constitucional de velar por el cumplimiento de las disposiciones referidas a materia electoral, lo que comprende la defensa de los derechos fundamentales electorales como el derecho a la participación política, así como de los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución Política del Perú, es que este órgano colegiado se encuentra no solo legitimado, sino incluso obligado, a efectuar un control constitucional [énfasis agregado], y de legalidad del RIC, en aquellos casos en los que se pretende la suspensión de una autoridad municipal por la comisión de una falta grave establecida en dicho RIC.**

En este pequeño extracto de la jurisprudencia antes citada, si bien el órgano electoral está haciendo referencia a los casos de suspensión y no exactamente de vacancia municipal, es importante porque está reconociendo que dentro de sus funciones tiene el deber de velar por que se cumplan las normas electorales y los derechos fundamentales conexos a la materia electoral. En ese sentido, el Pleno del JNE se obliga a si mismo a que, de ser el caso, se pueda realizar un control constitucional y de legalidad.

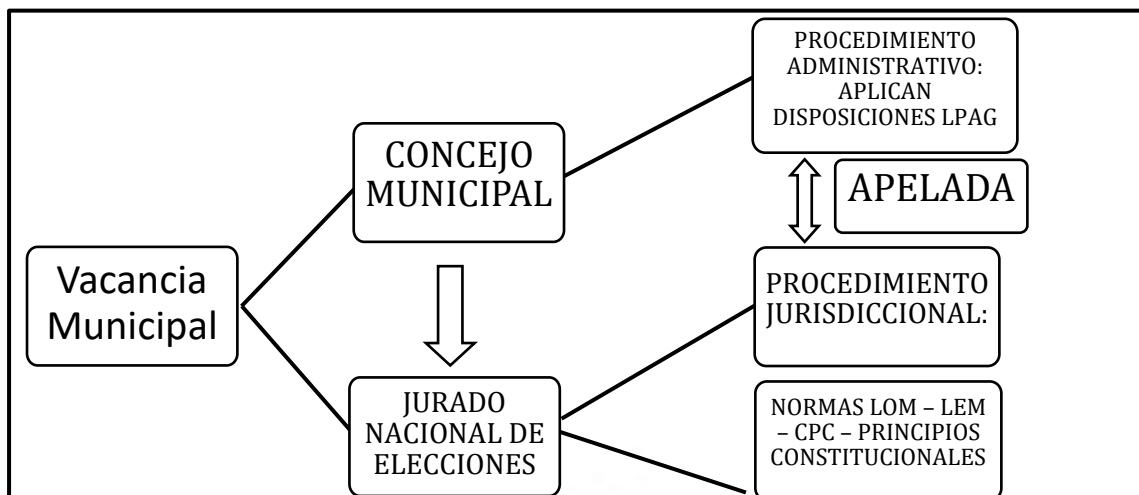
En consecuencia, nada obsta a que, así como se prevé la posibilidad de realizar un control constitucional y de legalidad en los casos de suspensión de autoridades, también se pueda hacer lo propio en los casos de vacancia municipal, siendo ambos procedimientos regulados en la LOM, y que son vistos en segunda instancia ante el Pleno del JNE, siendo que en un caso, la inhabilitación en la suspensión del cargo es temporal, mientras que en la vacancia es permanente.

### **5.1.6 Una aproximación al concepto de vacancia municipal**

A partir de lo desarrollado en cada subcapítulo, se ha logrado comprender mejor la naturaleza de la institución de la vacancia municipal. Así, luego de todo lo analizado, somos de la opinión que **la vacancia municipal es un procedimiento sui generis**, en tanto es considerado un procedimiento administrativo y hasta sancionador, durante la primera instancia, tramitado ante el concejo municipal correspondiente, en consecuencia, se aplica supletoriamente la LPAG.

De otro lado, si el acuerdo del concejo es apelado, este será visto por el Pleno del JNE, el cual al ser un organismo constitucionalmente autónomo que ejerce función jurisdiccional, el pronunciamiento que emitirá será a su vez una resolución jurisdiccional. Por lo tanto, la norma aplicable será la LOM, LEM y supletoriamente el TUO del CPC.

A fin de condensar lo antes mencionado se ha procedido con desarrollar un cuadro sinóptico que detalla la naturaleza de la vacancia municipal en el caso peruano.



**\*Elaboración propia**

Entonces, tal como se advierte del presente cuadro sinóptico, el trámite de la vacancia municipal siempre será ante el respectivo Concejo Municipal que la autoridad edil represente, a su vez éste será el encargado de declarar la vacancia o no, luego de un resultado de votación y del previo descargo del alcalde. La jurisprudencia del JNE, así como la doctrina antes revisada, nos dice que en esta etapa la vacancia municipal es considerada como un procedimiento administrativo, de ahí que el acuerdo del Concejo Municipal -documento que declarará o no la vacancia del alcalde- aplique las disposiciones y normas del TUO de la LPAG.

Luego, si el acuerdo del Concejo Municipal no es apelado, la decisión adoptada quedaría firme, si se votó por rechazar la solicitud de vacancia, el caso quedaría archivado, si se votó por aceptar la solicitud de vacancia y esta decisión no es apelada, el Pleno del JNE otorgará las nuevas credenciales para nuevo alcalde, por lo general, asume el primer regidor hábil de la propia lista electoral, esto de conformidad con el artículo 24 de la LOM.

No obstante, el caso que estamos analizando no quedó en la esfera del Concejo Municipal, sino que fue apelado, por lo tanto, trascendió a la siguiente y última instancia que fue el Pleno del JNE. Así las cosas, cuando el acuerdo del Concejo Municipal sí es apelado, el procedimiento de vacancia municipal migra y será visto ahora por el JNE. Este órgano constitucionalmente autónomo, analizará la

apelación de la vacancia municipal en virtud de su potestad jurisdiccional, por lo que, también el procedimiento a seguir ya no será uno administrativo, sino será considerado un procedimiento jurisdiccional, esto también ha sido confirmado por la jurisprudencia del JNE que fue revisada en los acápites anteriores.

En conclusión, al ser ahora la vacancia municipal un procedimiento jurisdiccional, se aplicarán, ya no las disposiciones del TUO de la LAPG, sino que, las normas correctas a aplicarse a este procedimiento de vacancia municipal, serán las normas sectoriales de la LOM, LEM, así como el Código Procesal Civil, el Código Procesal Constitucional y los principios de la función jurisdiccional previstos en el artículo 139 de la misma Constitución, que sean aplicables a la materia específica, es decir, será menester que como mínimo las garantías al debido proceso, la tutela jurisdiccional efectiva y debida motivación, estén presentes en la resolución que el Pleno del JNE emita para los casos apelación de vacancia municipal.

## **5.2. Determinar si ¿está prohibido que el alcalde de la MML asuma cargo de director de una empresa pública como SEDAPAL? – régimen especial que tiene el alcalde de la MML**

Para determinar la respuesta de este segundo problema jurídico la misma se abordará a partir de fuentes de carácter normativo, esto quiere decir, que analizaremos cuál es el régimen jurídico que ostenta un alcalde de municipalidad metropolitana, sobretodo el alcalde de la MML, a fin de determinar si dentro de todo el cuerpo legal referido a los alcaldes de municipalidades metropolitanas, se encuentra algún presupuesto que determine la existencia de una prohibición que impida al alcalde de la MML, formar parte de una empresa estatal como SEDAPAL.

### **5.2.1. Régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades - LOM:**

En primer lugar, tal como se mencionó en el acápite 5.1.1. dentro de la evolución histórica de la Ley Orgánica de Municipalidades, es con la LOM de 1984, que se

realiza una clasificación de las municipalidades, destacando en primer lugar las municipalidades metropolitanas.

Luego, esta clasificación se ha mantenido en el texto vigente de la LOM actual, pues en su artículo 2 reconoce como un tipo de municipalidad, a las municipalidades metropolitanas, en concordancia con el artículo 3 numeral 3 de nuestra actual norma electoral, que refiere que la Municipalidad Metropolitana de Lima, goza de un régimen especial.

En adición a lo anterior, la Municipalidad Metropolitana tiene su propia sección dentro de la actual LOM, ubicado en el Título XIII, el cual está comprendido desde el artículo 151 al 155. Básicamente, se reconoce de manera taxativa que la Municipalidad Metropolitana de Lima, tiene competencias y funciones específicas, pues al tratarse de la capital de la República este goza de un régimen especial. Lo anterior se reafirma de acuerdo con lo estipulado en el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783.

Asimismo, la sede de la capital de la República es la Municipalidad Metropolitana de Lima, según lo dispuesto en el artículo 152 de la LOM vigente, así la MML ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima, así como también sobre las municipalidades distritales ubicadas dentro de su territorio, tal como lo prescribe el artículo 154 de la LOM.

Por último, todas las disposiciones reguladas en la LOM son aplicables a la MML, siempre y cuando no se opongan a lo dispuesto expresamente en el Título XIII, según lo dispuesto en el artículo 155 de la LOM.

En consecuencia, luego de una lectura sistemática de los presupuestos legales antes mencionados, se puede decir que, quien ocupe el cargo de alcalde de la MML, integrará a su vez el Concejo Metropolitano y cumplirá con las atribuciones detalladas en el artículo 157 de la LOM. Además, el alcalde de la MML será el titular de la alcaldía metropolitana, quien, según el artículo 159, ejercerá funciones (generales), en materia de saneamiento ambiental, entre otras.



También, el alcalde de la MML como titular de la alcaldía metropolitana deberá cumplir con las funciones reguladas en el artículo 160 de la LOM.

Por otro lado, el alcalde de la MML también tendrá competencias y funciones especiales, las cuales se hayan reguladas en el artículo 161 de la LOM. Sin embargo, de la revisión de los citados artículos en ninguno se menciona la existencia de una prohibición referida a que el alcalde de la MML no pueda ejercer una determinada función desde el directorio de una empresa estatal.

### **5.2.2. Régimen especial en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**

#### **LOGR – Ley N.º 27867:**

En este segundo caso, es también la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la que reconoce la existencia de un régimen especial a Lima Metropolitana, tal como se visualiza en los artículos 65 al 69 ubicados dentro de la ley bajo comento.

Dicho esto, el artículo 65 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales es clara al establecer que:

*“La capital de la República no integra ninguna región. En la provincia de Lima **las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal.** [énfasis agregado]. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable”.*

Del citado artículo se puede apreciar que, las competencias y funciones de la provincia de Lima, realizadas a nivel de gobierno regional, son transferidas también a la MML, en otras palabras, estas competencias son transferidas al alcalde de la MML, por ser su titular, y en este caso en particular al ex alcalde Muñoz. En consecuencia, dada esta remisión de facultades en virtud de la Ley N.º 27867, se puede afirmar que el alcalde de la MML ostenta también el doble cargo de gobernador de la provincia de Lima.

Tan es así, que el artículo 65 es enfática al concluir afirmando que, toda referencia que se haga a los gobiernos regionales se deberá entender hecha también a la MML.

Asimismo, la estructura orgánica del régimen especial de Lima Metropolitana guarda gran parentesco con la desarrollada en la LOM vigente, pues, según lo dispuesto en el artículo 66 de la LOGR, la estructura básica se encuentra dividida en primer lugar, con el Concejo Metropolitano de Lima, luego, la Alcaldía Metropolitana de Lima y por último, la Asamblea Metropolitana de Lima, así, el Concejo se encuentra integrado por el alcalde Metropolitano, y, en el caso de Lima, sería por el ex alcalde de la MML.

En otras palabras, el ex alcalde Muñoz, formaba parte del Concejo Metropolitano de Lima, por lo tanto, era él a quien le correspondía las funciones y competencias del Concejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, además de las competencias y funciones de la LOM, las cuales ya fueron mencionadas en el acápite anterior.

En adición a ello, el artículo 67 del presente cuerpo legal, refiere las competencias y funciones regionales especiales del Concejo Metropolitano de Lima, dentro de las cuales el legislador ha enumerado 10 en lista, destacando, entre otras, la aprobación del plan regional de desarrollo, la aprobación del presupuesto regional participativo, así como la aprobación de diversos programas regionales.

De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, se ha corroborado que, si bien ninguna de las competencias del artículo 67 permite expresamente que el alcalde de la MML asuma el cargo de director de una empresa estatal, tampoco hay referencia alguna que haga pasible concluir que, el alcalde de la MML estaba impedido de formar parte del directorio de una empresa estatal, como sería el caso de SEDAPAL.

### **5.2.3. Régimen especial de la Ley de Bases de la Descentralización – Ley N.º 27783:**

En este tercer caso, también la Ley N.º 27783, reconoce el régimen especial que goza la provincia de Lima Metropolitana, cuando en su artículo 33 refiere que:

***“Artículo 33.- Régimen especial para la provincia de Lima Metropolitana***

*En el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la presente ley. Asimismo, la ejecución de obras de inversión en infraestructura estará a cargo de dicha Municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, previo convenio con el sector correspondiente. Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a dicha municipalidad, en lo que resulte aplicable”.*

Como se puede apreciar, el artículo 33 de la ley bajo comentario, establece que las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional le son transferidas a la MML, además, también refiere que, toda mención que se haga a los gobiernos regionales se entenderá también hecha a la MML, en lo que resulte aplicable.

De esta manera, se puede colegir que, al menos en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, capital de la República del Perú, existe un régimen dual aplicable al que en su momento ostente el cargo de alcalde de la MML, pues no solamente asumirá las funciones y competencias establecidas en la LOM, sino que por mandato legal, le son transferidas las funciones y competencias correspondientes al gobierno regional de Lima, por lo tanto, es correcto afirmar que el alcalde de la MML, es alcalde y a su vez desempeña el cargo de gobernador de la provincia de Lima.

Esto es importante de cara a que es un hecho innegable que la posición que ostenta el alcalde de la MML, en este caso específico, el cargo que ostentaba el ex alcalde Muñoz, era uno que tenía grandes y especiales competencias, puesto que, era alcalde y también era gobernador de Lima.

Siendo ello así, y de hecho es así, también es correcto inferir sin temor a incurrir en error, que no es lo mismo vacar a un alcalde distrital cuya jurisdicción puede llegar a tener de 200 a 2000 habitantes, a vacar al alcalde de Lima Metropolitana, cuya región supera casi los 10 millones de habitantes.

De ahí que, la misma normativa municipal, reconociendo el carácter diferenciado que puede haber entre un alcalde y otro, estableció la existencia de distintos

tipos de municipalidades, destacando esencialmente, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales. Luego, también se ha reconocido que, a parte de las municipalidades provinciales y distritales, existen las municipalidades de régimen especial, y dentro de este régimen encontramos a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la MML.

Entonces, recordemos qué nos dice el artículo 22 de la LOM, al momento de regular las causales de vacancia, el texto normativo, empieza enunciando claramente que el cargo de alcalde o regidor se declarará vacante, en los casos que la norma luego detalla; pero ¿cómo debemos entender el término “alcalde”?, ¿se debe interpretar en sentido amplio o en sentido estricto?, ¿este término “alcalde” engloba dentro de sí, tanto al alcalde distrital, provincial y de la Municipalidad Metropolitana de Lima?, de ser así, ¿es correcta esa interpretación o hubiera sido mejor especificarlo detalladamente?

Estas cuestiones son válidas, pues recordemos que la misma norma del referido cuerpo legal en otro artículo ha clasificado a las municipalidades principalmente en 2 tipos, esto es, las provinciales y distritales, y que, punto seguido refiere la existencia de un régimen especial en el cual solo están las municipalidades fronterizas y la Municipalidad Metropolitana de Lima.

De esta manera, cuando la LOM nos dice que será vacado el alcalde o regidor, dentro del término genérico de alcalde al que hace referencia, ¿se debe entender comprendidos a los alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales? Somos de la opinión que sí se puede entender que el término alcalde engloba a los dos tipos de municipalidades reconocidos legalmente, aun cuando nada le costaba al legislador ser más específico y señalar que se trata del alcalde provincial y distrital.

Sin embargo, creemos que es más difícil hacer encajar un supuesto tan genérico como “alcalde” al caso especial y específico del alcalde de la MML, pues, dada la envergadura y lo diferenciado del cargo que ostenta el alcalde de esta municipalidad, sí merecía una alusión más específica dentro del supuesto normativo. Pues, como ya lo mencionamos anteriormente, no es lo mismo vacar

a un alcalde distrital que vacar al alcalde de la capital de la República, así como a este último le son transferidas y otorgadas diferentes funciones, los supuestos para lograr su vacancia deberían también estar regulados en un numeral o inciso aparte, o en todo caso, especificar que las mismas causales para vacar a un alcalde distrital o provincial le serán aplicables al alcalde de la MML.

No obstante, esto es algo que nuestra normativa electoral no ha previsto, y lo que se ha hecho ha sido interpretar de manera extensiva, por lo tanto, cuando la LOM refiere, que se vaca al alcalde o regidor, se deben entender comprendidos tanto al alcalde distrital, provincial, como al alcalde de Lima Metropolitana.

A nuestro juicio, no es una interpretación óptima, pues si la consecuencia de vacar al alcalde de la MML será dejar a 10 millones de personas sin representante a nivel municipal, por la magnitud de la misma, se debería optar por un supuesto normativo que sea más específico para el caso concreto, a fin de garantizar la seguridad jurídica y que no sea “tan fácil” vacar al alcalde de la MML, pues, de nuevo, se trata de un cargo que tiene funciones y atribuciones muy complejas y de gran responsabilidad.

Ahora bien, si bien es cierto que nuestra normativa municipal no ha hecho una correcta delimitación del supuesto normativo de vacancia, pues desde que establece diferentes y especiales tipos de municipalidades, también debió seguir la línea y especificar qué supuestos de vacancia se deben a aplicar a cada tipo de municipalidad concretamente; también es cierto que el llamado a realizar un análisis más acucioso y menos formalista era el Pleno del JNE.

Sin embargo y adelantando un poco lo que se verá en el capítulo III del presente informe, la resolución emitida por este órgano electoral se limita únicamente a hacer calzar la conducta del ex alcalde Muñoz al supuesto previsto en la LOM, sin detenerse a examinar más a fondo, las otras variables que hacían complejo este caso en concreto, es decir, no analizó el contexto de emergencia sanitaria, ni la posición que ostentaba el ex alcalde de la MML, lo cual resulta siendo un exceso de formalidad.

#### **5.2.4. Edicto N.º 254 del 7 de mayo de 2003 y el antecedente histórico de los alcaldes como directores**

Tal como lo establece en el encabezado el presente edicto “norma las equivalencias entre el Gobierno Municipal Metropolitano de Lima y su Régimen Especial que lo asimila a Gobierno Regional (...)” (Edicto N.º 254, 2003).

Lo anterior guarda concordancia con lo establecido en el artículo 1 del Edicto N.º 254, que refiere lo siguiente:

Artículo 1- La ley orgánica de gobiernos regionales, norma en su artículo 65 y siguientes el Régimen Especial de Lima Metropolitana, estableciendo como órganos normativo y fiscalizador, ejecutivo, consultivo y de coordinación: [...]

- **El Alcalde Metropolitano de Lima, que ejerce las atribuciones de Presidente Regional, como órgano ejecutivo.** [énfasis agregado]

El presente Edicto complementa la conclusión antes mencionada, pues en efecto, el cargo que ejerce alcalde de la MML tiene también dentro de sí las atribuciones de un presidente regional, tal como lo establece el artículo antes mencionado.

Por otra parte, es imperioso mencionar el antecedente histórico, donde los alcaldes provinciales podían formar y debían integrar a la Asamblea General de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, esto, en virtud del derogado Decreto Supremo N.º 157-90-EF. Actualmente el referido decreto fue modificado por la Ley N.º 30607 y ahora específicamente, se dice que el directorio de las CMAC's las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, no podrán ser integrados por los alcaldes o regidores que no cumplan con los respectivos requisitos.

#### **5.2.5. Estatuto de SEDAPAL:**

A continuación, creemos que es pertinente examinar lo dispuesto en el Estatuto de SEDAPAL, ya que en este caso concreto se vacó al ex alcalde Muñoz por formar parte del directorio de esta empresa, esto, con el fin de determinar si en alguna parte de este se establece que el alcalde de la MML está impedido de conformar el directorio de esta empresa.

Así, el Título V del estatuto de SEDAPAL, contiene el artículo 37 el cual regula lo siguiente:

**Artículo 37.- Impedimentos:**

*No pueden ser Directores quienes se encuentren comprendidos en las causales de impedimento o prohibiciones que las leyes y este estatuto establezcan:*

- a. Estar comprendido en alguno de los supuestos señalados en el artículo 161 de la Ley General de Sociedades, en cuanto fueren aplicables.*
- b. Integrar a la fecha de su designación, tres directorios del Estado.*
- c. Prestar servicios bajo dependencia laboral para SEDAPAL.*
- d. Prestación de los servicios de saneamiento, dentro del ámbito de responsabilidad de la sociedad.*
- e. Manejar intereses contrarios a la sociedad.*
- f. Demás impedimentos establecidos por las disposiciones vigentes al momento de la designación.*

A simple vista se puede apreciar que en ninguno de los supuestos normados en el artículo 37 del Estatuto de SEDAPAL, se hace referencia al cargo de alcalde, mucho menos al alcalde de la MML. Esto pues, reafirma y fortalece la conclusión en que no hay un impedimento que prohíba a que el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en su calidad de burgomaestre, pueda formar parte del Directorio de SEDAPAL.

En ese sentido, es necesario situarnos en el contexto de la LOM del año 1984, la cual ya hemos analizado en el punto 5.1.1.D, del presente informe, pues bien, en la década del 80 antes de SEDAPAL lo que existía era el SENAPA, “creado en el año 1981, mediante Decreto Legislativo 150 (...) SEDAPAL se creó como empresa filial de SENAPA. El Título VII del D.L. 150 establecía que las empresas filiales tenían autonomía económica, financiera y administrativa en el ámbito de su jurisdicción (...) todo con arreglo al Ministerio de Vivienda” (Caravedo, 1986, p. 30).

Recordemos que, tal como se dijo antes, la LOM de 1984, no previó dentro de ninguno de sus artículos, la prohibición a que un postulante a cargo de alcalde o regidor, forme parte del directorio de alguna empresa estatal, y esto es claro, pues la talante de esta LOM, era una totalmente distinta a la que tenemos actualmente vigente, pues lejos de impedir que los alcaldes formen parte del directorio de empresas estatales, la LOM de 1984, buscaba que sí haya una

cuota de representatividad de los Municipios Metropolitanos dentro de las empresas públicas, esto lo podemos confirmar cuando el artículo 134 numeral 15 recogía, como competencia del Concejo Metropolitano, específicamente, lo siguiente: “Participar mayoritariamente en los Directorios de las empresas del sector público, que dentro de su jurisdicción, tengan a su cargo los servicios que la Constitución y la ley reservan a las Municipalidades”.

Sin embargo, si bien la norma de aquel entonces instaba a que los alcaldes metropolitanos participen en los directorios, en el caso específico de SEDAPAL, la composición del Directorio siempre estuvo subordinado al Ministerio de Vivienda “ya que tanto la Junta Empresarial de SEDAPAL, así como SENAPA respondían directamente a aquel” (Caravedo, 1986, p. 31). En otras palabras, el Directorio de SEDAPAL se conformaba de acuerdo a la voluntad del Ministerio de Vivienda de aquel entonces, pues era este el que postulaba y designaba a sus propios integrantes.

Hoy en día, si bien la actual LOM, sí prohíbe que los postulantes al cargo de alcalde o regidor formen parte del directorio de empresas estatales, también es verdad, que el ex alcalde Muñoz fue invitado por quien en la historia siempre designaba a los miembros del Directorio de SEDAPAL, esto fue, por invitación de quien era ministro del Ministerio de Vivienda, el señor Bruce. Simplemente, si hubiéramos estado en un contexto histórico de hace casi 20 años atrás, ello no hubiera acarreado ningún supuesto de solicitud de vacancia.

En consecuencia, si bien las normas vigentes al momento de los hechos ocurridos para el caso del ex alcalde Muñoz eran otros, y ahora sí se prohíbe que los alcaldes formen parte de los directorios de empresas estatales, de igual manera es importante resaltar como antecedente histórico, que hace unos años ello no solo estaba permitido, sino que se concebía como algo beneficioso, sobretodo para el caso específico de SEDAPAL y del alcalde de la MML.



**5.3. Determinar si el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ¿ha valorado el contexto del interés público relacionado a la aceptación del cargo del alcalde como Directivo de SEDAPAL? (pertinencia de un test de proporcionalidad).**

Hasta lo aquí analizado, es necesario realizar un rápido pero útil recuento de las conclusiones ya antes dichas.

Entonces, en primer lugar, sabemos que cuando el Pleno del JNE resuelve una apelación proveniente de un procedimiento de vacancia, lo hace en virtud de su función jurisdiccional, pues, tanto como la senda jurisprudencia ya analizada, así como la base normativa que respalda al Jurado Nacional de Elecciones nos permiten afirmar ello.

Estando ante lo dicho, creemos que no habría ningún obstáculo que impida que el Pleno del JNE pueda realizar un test de proporcionalidad, cuando las situaciones jurídicas en cuestión hacen difícil tomar la decisión más justa, siendo que, debemos recordar que el presente caso se trata de la vacancia realizada por primera vez en contra del alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, capital de la República del Perú.

En ese sentido, y, teniendo en cuenta las variables, tales como el contexto de emergencia sanitaria declarado por dos decretos de urgencia, y el régimen dual que interpreta todo alcalde de la MML, creemos que no solo era una posibilidad, sino que era menester que el Pleno del JNE pudiera realizar un test de proporcionalidad a fin de darle más justificación a la motivación de su Resolución.

Sin embargo, en el Perú, no hay casos dentro de la jurisprudencia del JNE donde se haya realizado este despliegue del test de proporcionalidad, que forma parte de todo órgano que ejerce función jurisdiccional, no obstante, es útil la referencia al caso de México, quienes sí han adoptado la práctica del test de proporcionalidad especializado en materia electoral.

### **5.3.1. El caso especial de México:**

De acuerdo a lo referido por Aguilar, el principio de proporcionalidad, “(...) se encuentra vinculado con el control de constitucionalidad y convencionalidad, pues implica advertir si la restricción a un derecho se encuentra razonable y proporcionalmente establecida, considerando siempre el mayor beneficio y la menor restricción a la persona en el ejercicio de sus derechos político-electorales”. (2015 :143).

Lo mencionado por Aguilar, tiene especial énfasis para los casos de vacancia municipal pues el vacar a una autoridad edil, implica una clara restricción a sus derechos políticos, así es inevitable que abordemos cuestiones como las siguientes: ¿la vacancia fue la medida más idónea para este caso concreto, donde el ex alcalde Muñoz, asumió dentro de un contexto de emergencia sanitaria?, ¿hasta que punto la formalidad de la norma puede ser no derrotable, cuando hay un contexto de interés público de por medio?, este tipo de cuestiones hace necesario detenernos y antes de afirmar que la vacancia era la consecuencia más justa, hagamos un análisis más acucioso del caso y de todas las variables que lo rodeaban.

### **5.3.2. Del test de proporcionalidad para los casos de vacancia municipal**

Como ya hemos mencionado, el Pleno del JNE en virtud de su innegable función jurisdiccional, pudo, a fin de dar una mayor justificación a su motivación, realizar un test de proporcionalidad, porque, insistimos, las variables que rodeaban el contexto en el que se enmarcó este caso en específico, no eran el de un contexto de normalidad, es decir, el ex alcalde Muñoz no asumió el cargo de director sin ninguna razón que justificase ello, y tampoco se puede decir que la razón fue porque quería obtener dietas, ni que lo hizo con el móvil de buscar generar una situación de conflicto de intereses.

¿Por qué el ex alcalde Muñoz aceptó el cargo de Director de la empresa de SEDAPAL? Pues tal como se mencionó en los hechos del presente informe jurídico, fue el propio Poder Ejecutivo, en representación del Ministerio de

Vivienda, que propuso al ex alcalde Muñoz que forme parte del directorio de SEDAPAL, a causa de la situación de emergencia ya declarada por dos Decretos Supremos, en el distrito de San Juan de Lurigancho, ya que, además, el anterior directorio no había hecho nada por mejorar la situación del aniego que había producido dicha situación de emergencia.

Fue por esa razón que el ex alcalde Muñoz aceptó la propuesta y solo asistió a 4 sesiones de Directorio, donde de los autos del expediente, se ha comprobado que sus decisiones fueron únicamente para sobrellevar y encaminar la situación de emergencia específicamente del distrito de San Juan de Lurigancho, no se evidenció prueba alguna que indicase que se propició algún tipo de conflicto de intereses. Asimismo, una vez que la situación ya estaba más controlada, el ex alcalde Muñoz renunció al cargo de director, en consecuencia, el hecho de haber formado parte del directorio el ex burgomaestre logró tener una visión mucho más cercana de la situación del distrito de San Juan de Lurigancho, por ende, ello coadyuvó a desempeñar mejor su cargo de alcalde.

En adición a lo anterior, otra variable que era menester analizar más a fondo, era la condición del ex alcalde Muñoz, pues, de nuevo, no es lo mismo vacar a un alcalde distrital o provincial, que vacar por primera vez en la historia, al alcalde de Lima Metropolitana. Por lo que, la cuestión cae por su propio peso, ¿era lo más idóneo vacar al alcalde de Lima Metropolitana? ¿No merecía acaso, un análisis más acucioso y diferenciado, justamente por el marco del interés público y la condición de alcalde de la MML que ostentaba el ex alcalde Muñoz? ¿El Pleno del JNE no pudo incluir en su resolución un test de proporcionalidad?

Pues bien, en el presente informe realizaremos una simulación de como hubiera sido el test de proporcionalidad a aplicarse en este caso. No obstante, lo que buscaremos determinar es si la conducta del ex alcalde Muñoz, es decir, el que haya formado parte del Directorio, y en consecuencia, haya vulnerado formalmente las normas electorales previstas en la LOM y LEM, pudo ser justificado por el contexto de emergencia sanitaria y de interés público, que fueron los móviles que lo llevaron a aceptar la invitación como director de SEDAPAL. A partir de ello, veremos si la vacancia era el resultado más justo materialmente hablando.

En primer lugar, debemos contextualizar las variables, por un lado, tenemos las normas sectoriales municipales que nos dicen que será vacado el alcalde o regidor que sobrevenga en alguno de los impedimentos de la LEM después de la elección, esto nos remite a que, en efecto, está prohibido que pueda ser candidato aquellos que conformen parte del Directorio de alguna empresa del Estado.

Por otro lado, tenemos el contexto de emergencia sanitaria declarado en el distrito de San Juan de Lurigancho y el papel que ostenta el alcalde de la MML, es decir, entre sus funciones está el velar por el buen funcionamiento y bienestar de toda Lima Metropolitana, y el distrito de San Juan de Lurigancho forma parte de este espacio geográfico. Esta obligación se desprende de la misma LOM, cuando en el numeral 1 del artículo 20 nos dice que el alcalde debe defender y cautelar los derechos e intereses de la Municipalidad y sus vecinos.

Entonces las dos situaciones jurídicas en colisión, son, las normas que declaran la vacancia y la situación de emergencia sanitaria y el interés público, hasta qué punto el fin puede justificar los medios, es decir, el ex alcalde Muñoz aceptó integrar el directorio de SEDAPAL con el fin de dar solución al problema del aniego que generaba fuertes daños a los vecinos de San Juan de Lurigancho, este aniego era en parte responsabilidad de SEDAPAL, por la rotura de varias de sus tuberías matrices, sin embargo, el directorio de ese momento no realizaba ninguna acción conducente dar solución a esa situación.

De ahí que se pueda afirmar que el fin de integrar el directorio de SEDAPAL, no era el de generar un conflicto de intereses, sino el de darle una rápida solución al problema de emergencia sanitaria por el que estaban transitando los vecinos del distrito de San Juan de Lurigancho, corresponde, por lo tanto, determinar si el formar parte del directorio de SEDAPAL, y consecuentemente, transgredir la normativa electoral era la medida más idónea y necesaria para que el ex burgomaestre, desde su posición de alcalde de la MML, diera una solución a la situación presentada.

### **5.3.3. Del ejercicio de simulación de un test de proporcionalidad para el caso concreto**

Pues bien, en este acápite realizaremos el ejercicio de un test de proporcionalidad simulado, que los miembros del Pleno del JNE pudieron realizar, es decir, vamos a buscar determinar si valía la pena (si era idóneo, necesario y proporcional en sentido estricto) que el ex alcalde Muñoz forme parte del directorio de SEDAPAL, teniendo en cuenta la normativa electoral vigente al momento de los hechos y todo lo hasta aquí analizado en los anteriores capítulos.

En primer lugar, sabemos que “para que la intervención sea idónea, ésta debe tener una relación fáctica con el fin que se propone; es decir, debe contribuir de alguna manera a la protección de otro derecho o de otro bien jurídico constitucional y convencionalmente válido” (Aguilar, 2015: 132). Pues bien, en el caso específico, el fin que se perseguía sí era legítimo, se trataba de dar solución a una situación que venía vulnerando la integridad física de los vecinos del distrito de San Juan de Lurigancho, ya que, incluso se habían presentado varias personas que ya sufrían de daños, no solo a sus viviendas sino a su persona e integridad física.

A continuación, el siguiente elemento, acondicionado a un caso de derecho electoral, sería la necesidad, es decir, se buscará determinar que esta afectación sea la menos gravosa, o en todo caso la más benigna. Para responder si la intervención como director del ex alcalde Muñoz, era la medida más necesaria para el caso concreto, debemos preguntarnos ¿el ex alcalde Muñoz pudo brindar una respuesta eficiente y oportuna desde su posición de alcalde de la MML, o era necesario que sea director de SEDAPAL para tal fin?

Aquí, podemos tener muchas y opuestas respuestas, pues, para algunos, dada la necesidad de inmediatez en hacer algo para darle solución al problema del aniego de SJL, se dirá que, en efecto sí, la acción más necesaria y menos gravosa, era que el ex alcalde tome el puesto de director de SEDAPAL, al fin y al cabo, se estaba contraviniendo una norma formalista, y de un control posterior, podemos advertir que, el ex alcalde Muñoz se dedicó únicamente a tratar los temas del aniego de SJL, durante su estadía como director y su asistencia a las

4 sesiones de directorio, tal como consta en las actas del expediente, se puede corroborar que, no generó ningún conflicto de interés.

No obstante, bajo la mirada de otras interpretaciones se puede decir, que no era la medida más necesaria, pues el ex alcalde Muñoz, pudo desde su posición de alcalde, exhortar e instar a que el directorio de SEDAPAL tome las acciones necesarias para que se responsabilice del aniego de SJL, asimismo pudo generar otro tipo de gestiones desde su cargo de alcalde en conjunto con los demás organismos involucrados, como la municipalidad de SJL, o el Ministerio de Salud.

Particularmente, creemos que hay más razones capaces de justificar que, la medida no era la mas necesaria, si el fin legítimo era salvaguardar la salud de las personas que fueron víctimas de los desastres del aniego, el ex alcalde pudo tomar otras acciones conducentes al mismo fin, sin necesidad de formar parte del directorio de SEDAPAL, y en consecuencia contravenir las normas electorales.

Sin embargo, como se dijo, ello dependerá de la interpretación que el juez quiera darle al caso concreto, y para el particular, sabemos que el Pleno del JNE está conformado por 5 jueces, es decir 5 voluntades, con ideas e interpretaciones distintas, por lo que, si se hubiera realizado este ejercicio del test de proporcionalidad, es más que seguro, que al menos uno de los cinco magistrados, pudo haber pensado distinto, y se hubiera generado un debate, pues donde hay debate hay democracia.

#### **5.3.4. Del principio de la debida motivación en la Resolución N.º 0447-2022-JNE**

Partiendo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la debida motivación se alcanza cuando hay fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y por sí misma exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada. (fundamento 11 STC N.º 02050-2005-HC/TC). Es decir, para que haya una suficiente justificación, es necesario también que haya un suficiente debate

de las ideas y los argumentos normativos, máxime si se trata de un órgano colegiado como lo es el Pleno del JNE.

Al respecto, de los fundamentos de la Resolución N.º 0447-2022-JNE, se advierte que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha basado su pronunciamiento en el hecho de que la vacancia se da con la sola aceptación del cargo de director de SEDAPAL por parte del ex alcalde Muñoz.

No obstante, este caso en particular ha tenido variables que debieron ser analizadas a profundidad, sobretodo lo referido al régimen especial que tienen el alcalde de la MML y el contexto de emergencia sanitaria, el cual, tal como se vio en el acápite anterior, no se debatió a fondo, pues de lo contrario, el Pleno del JNE hubiera hecho un test de proporcionalidad, el cual sí era pertinente dada la especialidad y dificultad del presente caso.

Asimismo, de los actuados se advierte que la defensa del ex alcalde Muñoz, básicamente siempre se basó en que la aceptación al cargo de director de SEDAPAL, se debió al contexto de emergencia sanitaria lo cual estaría dentro del marco de un interés público, pues el daño dejó de ser únicamente patrimonial, convirtiéndose en un daño a la salud de los vecinos de la comuna de SJL.

Pero, qué respondió el Pleno del JNE, en la resolución bajo estudio, se verifica que su argumentación principal se limitó a afirmar que la conducta del ex alcalde Muñoz calzaba en el supuesto de la norma electoral que por remisión traería como consecuencia la vacancia de la referida autoridad. Esto sería un exceso de formalidad, pues si bien, formalmente la consecuencia sí era que se vaque al ex alcalde Muñoz, a veces lo que es formalmente justo, materialmente no lo es.

Por lo tanto, podemos concluir diciendo que, no hubo justificación y que se cumplió de forma mínima con el nivel de motivación, esto afecta la seguridad jurídica porque se han usado argumentos meramente formales para lograr vacar por primera vez al alcalde de la MML, y como ya se ha referido en los acápites anteriores, no es lo mismo vacar a un alcalde distrital que vacar al alcalde de una Lima Metropolitana, materialmente no es lo mismo, pues, si bien ambos son alcaldes, la misma LOM se encarga de dar un trato diferenciado, otorgándole atribuciones y obligaciones propias que solo el alcalde de la MML podrá

desempeñar, entre ellas, está que también le son transferidas las competencias de un gobierno regional.

En suma, luego de haber analizado los tres problemas jurídicos antes descritos, podemos responder la cuestión principal acerca de, si la autoridad edil del presente caso debió ser vacada o no, es decir, si la vacancia fue legítima. En ese sentido, podemos decir que, de un análisis formal, se concluye que el ex alcalde Muñoz, sí fue vacada correctamente. Esto no quiere decir, que haya sido vacado por las razones y motivaciones más eficientes, sin embargo, eso lo detallaremos más adelante a modo de recomendaciones.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

1. La institución de la vacancia municipal no está regulada en su totalidad en nuestra normativa electoral vigente, aún en las normas antecesoras tampoco lo estuvo, a nivel de concepto no tenemos hasta ahora un precepto que nos diga qué entender por vacancia, solamente está regulado el procedimiento a seguir; por lo tanto, es necesario acudir a las fuentes de carácter jurisprudencial, y de ahí podemos concluir, entonces, que la vacancia es un procedimiento sui generis, y, que, en la instancia jurisdiccional llevada ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, se aplican los principios de la función jurisdiccional, tales como el derecho al debido proceso, la tutela jurisdiccional efectiva y la debida motivación.
2. No hay impedimento que señale de forma clara y directa que el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima está prohibido de integrar el directorio de SEDAPAL, el estatuto de esta empresa estatal no lo prohíbe, así tampoco lo hacía la LOM anterior de 1984. La actual norma electoral hace una remisión normativa, a los impedimentos para postular señalados en la LEM. Sin embargo, la LOM usa un supuesto muy genérico al referir que se podrá vacar al alcalde, en vez de especificar que se trata del alcalde de Lima Metropolitana, el cual, como ya se vio en el análisis del presente informe, reviste una calidad especial y diferenciada de un alcalde distrital o provincial,



por lo que dicha referencia no debería hacerse extensiva al caso específico del alcalde de la MML.

3. El pleno del Jurado Nacional de Elecciones realizó un análisis muy formalista, basándose para su decisión en que la conducta del ex alcalde Muñoz calzaba en el supuesto de la norma, sin valorar el contexto de emergencia sanitaria que hizo que éste acepte el cargo en el marco de un interés general. Por lo que, en virtud de su función jurisdiccional pudo y debió reforzar su motivación, para lo cual pudo optar en la pertinencia de realizar un test de proporcionalidad.
4. En el caso concreto, sí es cierto que la autoridad cuestionada tuvo una conducta que calzó en la causal de vacancia recogida en la LEM, por remisión de la LOM, es por esta razón que no se puede decir que estuvo mal vacado; sin embargo, teniendo en cuenta que este era un caso que dio por primera vez en la historia y máxime si se trataba del alcalde de la capital de la República del Perú, la motivación y justificación de la Resolución N.º 0447-2022-JNE, debió más exigente y completa, pues el mismo va a quedar como precedente histórico y sus argumentos serán replicados, si más adelante se vuelve a intentar vacar al próximo alcalde de la MML electo.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, J (2015). Aplicación del Test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México. p. 123-150.

Alsina, H (1941). Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. p. 35.

Caravedo, B (1986). Autonomía y eficiencia en las empresas públicas de servicio: el caso de SEDAPAL. p. 1-63.

Chiovenda, G (1922). Principios del Derecho Procesal Civil. p. 345.

Díaz, W (2000). El Derecho Electoral en el Perú. Palestra Editores. p. 157-184.

Diccionario Jurídico del Poder Judicial  
[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_servicios/as\\_enlaces\\_de\\_interes/as\\_orientacion\\_juridica\\_usuario/as\\_diccionario\\_juridico/v](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_servicios/as_enlaces_de_interes/as_orientacion_juridica_usuario/as_diccionario_juridico/v)

Minaya, E (2012). La Función Jurisdiccional Electoral. Adrus. p. 3-38.

Estatuto Social de SEDAPAL. Aprobado en Sesión N.º 018-005-93 (26 de marzo de 1998), y modificado en Sesión de Directorio N.º 011-2001 (20 de abril del 2001).

Ley Orgánica de Municipalidades (9 de mayo de 1861).

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1861092.pdf>

Ley Orgánica provisional de Municipalidades (2 de abril de 1883).

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1883020.pdf>

Decreto Legislativo N.º 051. Ley Orgánica de Municipalidades (16 de marzo de 1981).

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00051.pdf>

Ley N.º 23853. Ley Orgánica de Municipalidades (28 de mayo de 1984).

<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/23853-jun-8-1984.pdf>

Ley N.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades (6 de mayo de 2003).

Ley N.º 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (16 de noviembre de 2002).

Ley N.º 27783. Ley de Bases de la Descentralización (17 de julio de 2002).

Edicto N.º 254. Aprueban disposiciones sobre el Gobierno Municipal Metropolitano y su régimen especial. (7 de mayo de 2003).

<http://pgrlm.gob.pe/wp-content/pgrlm/Edicto%20254.pdf>

Jurado Nacional de Elecciones. (25 de junio de 2013). Resolución N.° 620-A-2013-JNE. Lima, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones. (30 de setiembre de 2013). Resolución N.° 916-2013-JNE. Lima, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones. (22 de octubre de 2020). Resolución N.° 0376-2020. Lima, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones. (15 de agosto de 2013). Resolución N.° 788-2013-JNE. Lima, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones. (14 de julio de 2020). Resolución N.° 0181-2020-JNE. Lima, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones. (23 de enero de 2018). Resolución N.° 0047-2018-JNE. Lima, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones. (6 de junio de 2013). Resolución N.° 539-2013-JNE. Lima, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones. (20 de junio de 2013). Resolución N.° 596-2013-JNE. Lima, Perú.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

**Expediente N.º JNE.2021092649**

LIMA - LIMA

VACANCIA

APELACIÓN

Lima, veinticinco de abril de dos mil veintidós

**VISTO:** en audiencia pública virtual de la fecha, el recurso de apelación interpuesto por don Carlos Francisco Hinojosa Rodríguez (en adelante, señor recurrente), en contra del Acuerdo de Concejo N.º 387, del 12 de noviembre de 2021, que rechazó su solicitud de vacancia presentada en contra de don Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, alcalde de la Municipalidad Provincial de Lima, departamento de Lima (en adelante, señor alcalde), por la causa prevista en el numeral 10 del artículo 22 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), en concordancia con el literal d, numeral 8.2, del artículo 8 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (en adelante, LEM).

**Oídos: los informes orales.**

**PRIMERO. ANTECEDENTES**

**Solicitud de vacancia**

1.1. El 29 de setiembre de 2021, el señor recurrente solicitó la vacancia del señor alcalde por la causa invocada. Para ello, sostuvo lo siguiente:

- a) El señor alcalde asumió el cargo de director del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL, cargo que le estaba prohibido por mandato del literal d, numeral 8.2, del artículo 8 de la LEM.
- b) Según la precitada norma existe incompatibilidad entre ser director de una empresa del Estado, candidato y alcalde electo, razón por la que se exige la renuncia para postular.
- c) El impedimento sobreviniente consiste en que, luego de la elección, el elegido incurre en una causa que le impedía ser candidato al cargo para el que fue electo, lo que significa que para ser candidato a alcalde no debía ser director de una empresa del Estado.
- d) Al postular al cargo, el señor alcalde cumplió con todos los requisitos establecidos en las normas electorales, entre ellos, no ser miembro del directorio de una empresa del Estado.
- e) Al ser elegido, inició su gestión, el 1 de enero de 2019; sin embargo, el 23 de marzo de 2019, se publicó, en el diario oficial *El Peruano*, el Acuerdo de Directorio N.º 001-2019/004-FONAFE, mediante el cual se nombraron nuevos directores de la empresa SEDAPAL, entre ellos al señor alcalde, quien participó de 4 sesiones de directorio (del 25 de marzo, 8 y 22 de abril, y 6 de mayo de 2019), y recibió las dietas respectivas.
- f) Si bien devolvió las dietas percibidas, ello lo realizó al darse cuenta de que había incurrido en la causa de vacancia, razón por la que incluso renunció. No obstante, tal actuación no desvirtúa que haya formado parte del directorio.
- g) Al ejercer el cargo de alcalde y miembro del directorio, se generó un conflicto de intereses, debido a que ejerció los dos cargos a la vez. Así, en su condición de director de SEDAPAL, el 25 de marzo de 2019, tomó acuerdos respecto al aniego que se habría producido en el distrito de San Juan de Lurigancho, el 13 de enero del mismo año. En la sesión del directorio, del 8 de abril de 2019, se tomó el acuerdo de condonar la deuda correspondiente a la facturación de febrero a todos los usuarios afectados en el distrito antes mencionado, mientras que, en la sesión, del 6 de mayo



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

de 2019, recibió el informe referido a una nota periodística sobre el aniego en el mismo distrito.

**Descargos de la autoridad cuestionada**

1.2. Mediante escrito presentado, el 15 de octubre de 2021, el señor alcalde realizó sus descargos señalando lo siguiente:

- a) La causa invocada es una que sanciona la infracción consistente en sobrevenir alguno de los impedimentos para postular después de la elección, en situaciones de normalidad que harían injustificable la comisión de este tipo de infracción por existir incompatibilidad o conflicto de intereses concretos que generen algún perjuicio a la entidad edil.
- b) El Jurado Nacional de Elecciones ha señalado, en jurisprudencia, que el análisis y aplicación de este tipo de causales quedan sujetas por conexidad a otros principios que rigen la rama del derecho sancionador, es decir, a las situaciones de justificación de la conducta supuestamente infractora, como son el caso fortuito o la fuerza mayor o situaciones de excepcionalidad en el que las reglas aplicables a la normalidad constitucional que rigen una sociedad se flexibilizan con la finalidad de que las autoridades ejerzan plenos poderes o facultades para combatir las situaciones críticas de excepción, como son una pandemia, desastres, entre otros. Es decir, la sanción no alcanza a situaciones de excepción, donde por las circunstancias especiales, no existió lesión a bien jurídico alguno.
- c) En este caso, no existió el supuesto de conflicto de intereses alegado por el señor recurrente, pues, en los 55 días en el que asumió el cargo de director de SEDAPAL, cumplió con la labor esencial para la que se le convocó en una situación de emergencia, esto es, coadyuvar a la solución del problema que padecían los vecinos del distrito de San Juan de Lurigancho, debido al aniego por roturas de tuberías, hecho que, además, es reconocido en la solicitud de vacancia.
- d) La razón de la renuncia al cargo de director no fue por lo señalado en la solicitud de vacancia, sino porque se cumplió con la finalidad para la que fue convocado como director de SEDAPAL. Además, la devolución de las dietas se debió a que consideró que el trabajo fue un deber cívico y por otras razones diplomáticas y burocráticas.
- e) Los miembros del Directorio de SEDAPAL no tienen relación laboral con esta. Los directores solo perciben dietas por asistencia a sesión con un máximo de dos sesiones al mes.
- f) Los integrantes del directorio son convocados por SEDAPAL en mérito a su experiencia de gestión o conocimiento en materias o problemáticas relacionadas con los fines de la institución. La convocatoria que se le hizo para integrar el directorio se produjo en el contexto de una crisis institucional total ante el problema de aniego antes mencionado, hecho que ocasionó que, el 22 de marzo de 2019, se aceptase la renuncia de todos los miembros del directorio; así como, en el marco del estado de emergencia, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto Supremo N.º 006-2019-PCM, en cuyo artículo 2 se ordenó a diversos ministerios, a la Municipalidad Metropolitana de Lima y a la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, a ejecutar las medidas y acciones de excepción inmediatas y necesarias destinadas a la respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas, lo cual implicó coordinaciones más directas, ejecutivas y expeditivas.
- g) La designación cuestionada devino en una medida razonable y congruente con los fines y objetivos del estado de emergencia, a efectos de coordinar desde el órgano responsable, las medidas que debían adoptarse a favor de los vecinos, pues el



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

perjuicio causado por el aniego ameritó en un principio la suspensión o exoneración de pagos pendientes de facturación.

- h) El 4 de abril de 2019, se emitió el Decreto Supremo N.º 058-2019-PCM, declarando el estado de emergencia del distrito de San Juan de Lurigancho, por peligro inminente de saneamiento, con disposiciones similares al anterior Decreto Supremo.

**Pronunciamiento del concejo municipal sobre la solicitud de vacancia**

- 1.3. En Sesión Extraordinaria de Concejo N.º 5 - Virtual, del 12 de noviembre de 2021, con 2 votos a favor y 33 en contra, el Concejo Provincial de Lima rechazó el pedido de vacancia en contra del señor alcalde. La decisión fue formalizada mediante el Acuerdo de Concejo N.º 387, de la misma fecha.

**SEGUNDO. SÍNTESIS DE AGRAVIOS**

- 2.1. El 10 de diciembre de 2021, el señor recurrente interpuso recurso de apelación en contra del Acuerdo de Concejo N.º 387, solicitando que se declare fundado su recurso, y, revocando la decisión del concejo municipal, se declare la vacancia del señor alcalde, por los siguientes fundamentos:

- a) El referido acuerdo de concejo no refleja los argumentos de vacancia expresados en la sesión extraordinaria de concejo.
- b) El señor alcalde argumentó su defensa señalando que la solicitud de vacancia carece de fundamentos fácticos y jurídicos, lo cual no es así, por cuanto ejerció simultáneamente el cargo de alcalde y miembro del Directorio de SEDAPAL. El cargo de director de la empresa es incompatible con el de alcalde, pues para ejercer un cargo se deja de desempeñar el otro. Además, según el artículo 21 de la LOM, el alcalde desempeña su cargo a tiempo completo.
- c) No está en discusión, *a priori*, que haya existido un conflicto de intereses en el ejercicio simultáneo de los cargos, siendo lo relevante que el ejercicio del cargo de director de una empresa del Estado está normado como incompatible al cargo de alcalde, sancionando el hecho como causa de vacancia.
- d) Existen sendas jurisprudencias del Jurado Nacional de Elecciones, en las que se señala que para que concurra la causa de vacancia alegada, esta debe ser por un hecho generador posterior a la elección, tal como sucedió en el presente caso. Tan es así que, en la Resolución N.º 090-2008-JNE, del 15 de abril de 2008, se señaló que el supuesto de vacancia considera la imposibilidad jurídica de desempeñar conjuntamente algunos cargos, siendo la *ratio legis* de la norma, evitar la influencia que el ejercicio simultáneo de ambos cargos pueda tener sobre la función pública.
- e) El señor alcalde sí cobró todas sus dietas por asistencia efectiva a las sesiones del Directorio de SEDAPAL (25 de marzo, 8 y 22 de abril y 6 de mayo de 2019), siendo un hecho distinto que él después haya devuelto lo percibido, tanto más si este debió proporcionar sus datos (cuenta bancaria y otros) para que le realicen los depósitos.
- f) SEDAPAL pudo haber ofrecido y prestado servicios a la Municipalidad Metropolitana de Lima, por lo que sí pudo haberse generado un conflicto de intereses.
- g) La jurisprudencia citada en los Informes N.º D000923-2021-MML-GAJ y N.º D000934-2021-MML-GAJ no guarda relación con el fondo del asunto, pues, el primero, cita una resolución referida a consultas sobre solicitudes de licencia o renunciaciones previas a la solicitud de inscripción de listas de candidatos, en tanto que, en el segundo, se cita jurisprudencia referida a causas de vacancia por infracción a las restricciones de contratación.
- h) El Dictamen N.º 133-2021-MML-CMAL, emitido por la Comisión Metropolitana de Asuntos Legales, es uno con contenido político más que legal.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

- i) Al señor alcalde no lo convocaron a ser parte del Directorio de SEDAPAL, pues existen videos circulando en redes sociales en los que él se ofrece a formar parte de dicho directorio.
  - j) La defensa del señor alcalde señaló que existen burgomaestres que forman parte de directorios de las cajas municipales; sin embargo, lo cierto es que estos nombran a otras personas en su representación.
- 2.2. Mediante escrito presentado, el 7 de marzo de 2022, don Martín de Jesús D’Azevedo García, abogado del señor recurrente, solicita el uso de la palabra en la audiencia pública virtual que se programe para la vista de la causa. La solicitud fue reiterada por el señor recurrente a través del escrito presentado, el 18 de abril del presente año.
- 2.3. Con escrito presentado, el 13 de abril de 2022, el señor alcalde acredita al abogado, don Virgilio Isaac Hurtado Cruz para que lo represente en la audiencia pública virtual.
- 2.4. Por medio del escrito presentado, el 15 de abril de 2022, el abogado defensor del señor alcalde presentó alegatos escritos para mejor resolver.
- 2.5. A través del escrito presentado, el 21 de abril de 2022, el señor recurrente presentó alegatos escritos para mejor resolver.

**CONSIDERANDOS**

**PRIMERO. SUSTENTO NORMATIVO (en adelante, SN)**

**En la Constitución Política del Perú**

- 1.1. El numeral 4 del artículo 178 establece, como atribución del Jurado Nacional de Elecciones, la administración de justicia en materia electoral.
- 1.2. El artículo 181 señala lo siguiente:

**Resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones**

**Artículo 181.-** El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

- 1.3. Los numerales 3 y 6 del artículo 139 establecen que:

**Principios de la Administración de Justicia**

**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.

[...]

6. La pluralidad de la instancia.

**En la Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones**

- 1.4. Los literales *a*, *g*, y *u* del artículo 5 prescriben las siguientes funciones del Jurado Nacional de Elecciones:



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

**Artículo 5.- Son funciones del Jurado Nacional de Elecciones:**

- a. Administrar justicia, en instancia final, en materia electoral;  
[...]
- g. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral;  
[...]
- u. Declarar la vacancia de los cargos y proclamar a los candidatos que por ley deben asumirlos;  
[...]

**En la LOM**

- 1.5. El artículo 6 señala que “La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa”.
- 1.6. El numeral 10 del artículo 9 señala como una de las atribuciones del concejo municipal “declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor”.
- 1.7. El artículo 21 dispone que “El alcalde provincial o distrital, según sea el caso, desempeña su cargo a tiempo completo [...]”.
- 1.8. El numeral 10 del artículo 22 prescribe la siguiente causa de vacancia:

**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:

[...]

10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

- 1.9. El artículo 23, sobre el procedimiento de vacancia, determina lo siguiente:

La vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada por el correspondiente concejo municipal, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa.

El acuerdo de concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración, a solicitud de parte, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles perentorios ante el respectivo concejo municipal.

El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación. El recurso de apelación se interpone, a solicitud de parte, ante el concejo municipal que resolvió el recurso de reconsideración dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes, el cual elevará los actuados en el término de 3 (tres) días hábiles al Jurado Nacional de Elecciones, que resolverá en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad.

La resolución del Jurado Nacional de Elecciones es definitiva y no revisable en otra vía.

[...].

- 1.10. El artículo 24, respecto a los reemplazos de autoridades, dispone:

En caso de vacancia o ausencia del alcalde lo reemplaza el Teniente Alcalde que es el primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral.

En caso de vacancia del regidor, lo reemplaza:

- 1. Al Teniente Alcalde, el regidor hábil que sigue en su propia lista electoral.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

2. A los regidores, los suplentes, respetando la precedencia establecida en su propia lista electoral.

1.11. Respecto a la conformación y atribuciones del Concejo Metropolitano de Lima, los artículos 156 y 157 establecen:

**Artículo 156.- Conformación**

El Concejo Metropolitano de Lima está integrado por el alcalde y los regidores que establezca la Ley de Elecciones Municipales.

**Artículo 157.- Atribuciones**

Compete al Concejo Metropolitano:

[...]

5. Ejercer las atribuciones que conforme a esta ley corresponden a los concejos provinciales;

[...]

1.12. El artículo 158, establece que “La alcaldía metropolitana es el órgano ejecutivo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuyo titular es el alcalde metropolitano. [...]”.

**En la LEM**

1.13. El artículo 8 prescribe que:

**Artículo 8.- Impedimentos para postular**

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

8.1 Los siguientes ciudadanos:

- a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.
- b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.
- c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>1</sup>.
- d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.
- e) Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.
- f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).
- g) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.
- h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

<sup>1</sup>Literal derogado por la actual LOM, en tanto hace referencia al artículo 23 de la Ley N.º 23853, anterior Ley Orgánica de Municipalidades.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones:

- a) Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores.
- b) Los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de los organismos electorales.
- c) Los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Directores Regionales sectoriales.
- d) Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y **los Directores de las empresas del Estado** [resaltado agregado].
- e) Los miembros de Comisiones ad hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo.

**En la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones**

1.14. En los párrafos séptimo, octavo y noveno de los considerandos de la Resolución N.º 247-2007-JNE, se señaló:

Que, cabe esclarecer las diferencias entre la inelegibilidad y la **incompatibilidad**, indicándose que mientras la primera es un impedimento jurídico para ejercer el derecho de sufragio pasivo pues actúa *ex ante* respecto de la elección, dando lugar por lo general a la exclusión del candidato antes de la efectiva emisión del voto, la segunda **es la imposibilidad jurídica de desempeñar conjuntamente algunos cargos, siendo básicamente la razón de ello el evitar la influencia que el ejercicio simultáneo de ambos pueda tener sobre la función pública, debiendo apreciarse por tanto esta situación no en el momento de la elección sino en el momento de la verificación de poderes**, todo lo cual impone al ciudadano en cuestión una elección entre ambos cargos de modo que en conclusión, se trata pues de saber si su obligación de optar es anterior o posterior a la elección; en tal sentido, **disponiendo el inciso 10) del artículo 22º de la Ley N° 27972 la sobrevivencia de impedimentos luego de la elección como causal de vacancia**, quiere decir que no toma relevancia si ellos se concretaron o no durante la fase de postulación de candidaturas, **de modo que no se está cuestionando en esta oportunidad la legalidad de la candidatura de la señora Sotil Robles ni tampoco la percepción de doble sueldo o no;** [resaltado agregado].

Que, habiéndose precisado los alcances de las normas mencionadas, cabe identificar los cargos sobre los cuales existe impedimento de acuerdo al artículo 8º de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864, verificándose que el literal c) del numeral 8.2 establece entre ellos a los Gobernadores, acreditándose a su vez la designación de la señora Flor Medalit Sotil Robles como Gobernadora del distrito de Carabayllo, según Resolución Directoral N° 3905-2007-IN-1501 de fecha 6 de setiembre de 2007, es decir, dicha situación sobrevino a su elección como regidora [...];

Que, finalmente debe indicarse que la consecuencia jurídica de esta incompatibilidad es la vacancia de la autoridad municipal porque así lo dispone expresamente la Ley N° 27972, [...];

1.15. En los párrafos cuarto, quinto y sexto de los considerandos de la Resolución N.º 090-2008-JNE, se indicó que:

[...] el numeral referido remite a los impedimentos establecidos en el numeral 8.2 del artículo 8º de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864, el cual señala los cargos que, atendiendo a la remisión del numeral 10) del artículo 22º de la Ley N° 27972, pueden dar lugar a la vacancia de la autoridad edil que los asuma; significa que este supuesto normativo no considera si ellos se concretaron o no durante la fase de postulación de candidaturas, sino en el momento de la asunción de ambos cargos; de modo que, **no se está cuestionando** en esta oportunidad la legalidad de la candidatura del señor José Alfredo Vitonera Infante, ni tampoco si son funcionarios públicos los Directores de



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

PETROPERÚ S.A., o la percepción de doble sueldo; en este supuesto lo que se considera es la imposibilidad jurídica de desempeñar conjuntamente algunos cargos, siendo la *ratio legis* de la norma, evitar la influencia que el ejercicio simultáneo de ambos cargos pueda tener sobre la función pública [resaltado agregado]; [...]

Que, respecto al argumento que la causal de vacancia invocada es contraria a los principios de legalidad y tipicidad, señalado por el señor Vitonera Infante; debe precisarse que, por el principio de legalidad consagrado por el literal d) del inciso 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú, *"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"*; y el principio de tipicidad constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta; por lo que, al encontrarse previsto este supuesto de vacancia en una ley como es en el numeral 10) del artículo 22º de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 27972, que nos remite a los impedimentos contenidos en el artículo 8º de la Ley de Elecciones Municipales Nº 26864, lo señalado carece de sustento;

Que, en relación a lo alegado por el alcalde con respecto a que, de conformidad con el numeral 8.2 del artículo 8º de la Ley de Elecciones Municipales, los impedimentos que allí figuran son subsanables si se renuncia; es necesario precisar que, el precitado artículo señala *"Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones"*, siendo esta opción de renuncia aplicable para el candidato que postula a las elecciones municipales, y no en el presente caso en el que no nos encontramos en uno de postulación electoral, sino que **se refiere a un momento posterior a la elección, en el que la autoridad ya elegida asume un cargo que resulta incompatible con la función edil** [...] [resaltado agregado].

- 1.16. En el considerando 23 de la Resolución N.º 011-2012-JNE, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones señaló que "[...] después de la elección, esto es, 3 de octubre de 2010, Paul Absalón Torres Francia seguía ostentando el cargo de presidente del directorio de Emapa Huacho S. A., encontrándose por tanto dentro de la causal de vacancia establecida en la normativa electoral.", y concluyó:

Por consiguiente, este Supremo Tribunal Electoral, apreciando los hechos con criterio de conciencia, conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, y compulsados los medios probatorios ofrecidos por ambas partes procesales, estima que el regidor Paul Absalón Torres Francia ha incurrido en la causal establecida en el artículo 22, numeral 10, de la LOM.

- 1.17. En los fundamentos 6 y 7 de la Resolución N.º 0183-2017-JNE y en los fundamentos 1 y 2 de la Resolución N.º 1225-2016-JNE, sobre la causa sobreviniente a la elección, se precisó que:

El artículo 22, numeral 10, de la LOM establece que el cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal cuando sobreviene alguno de los impedimentos establecidos en la LEM después de la elección.

Así, se advierte que dicha causal de vacancia dispone su remisión al artículo 8 de la LEM, norma que regula los impedimentos para ser candidato a un cargo de elección municipal.

[...]

Como se aprecia, esta norma glosada exige que el hecho generador de la vacancia, en este caso la configuración de alguno de los impedimentos para ser elegido como alcalde o regidor de un concejo municipal, sobrevenga a su elección. Ello debido a que la vacancia debe ser consecuencia de la realización de un acto posterior a la incorporación como miembro del concejo municipal respectivo, ya que, al tratarse de un cargo de elección popular, solo se puede declarar la vacancia del cargo a quien haya cometido alguna conducta expresamente prevista en la ley.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

1.18. Siguiendo dicha línea jurisprudencial, en la Resolución N.º 0141-2019-JNE, se señaló lo siguiente:

25. Al respecto, es menester reiterar que esta causal de vacancia nos remite al artículo 8 de la LEM. Este dispositivo, como se ha indicado, detalla las situaciones en que un ciudadano está impedido de ser candidato a alcalde o regidor de una entidad municipal, por ejemplo, que sea incorporado como miembro en actividad de las Fuerzas Armadas o asuma el cargo de Contralor de la República [...].

26. Ahora bien, para que estos hechos constituyan causal para vacar a un alcalde o regidor es necesario que sobrevengan a su elección, es decir, que el hecho generador debe producirse después de efectuada la elección popular. Por ejemplo, que la autoridad electa haya sido designada Defensor del Pueblo o magistrado del Poder Judicial [...]. **Para que estos hechos, señalados como ejemplos, constituyan causal de vacancia establecida en artículo 22, numeral 10, de la LOM deben haberse suscitado en fecha posterior a la elección de la autoridad cuestionada [resaltado agregado].**

**En el Reglamento sobre la Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones<sup>2</sup> (en adelante, Reglamento)**

1.19. El artículo 16 contempla lo siguiente:

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.

**En caso de que los sujetos antes mencionados no soliciten sus credenciales y habiliten su Casilla Electrónica, se entenderán por notificados con el pronunciamiento o el acto administrativo, según corresponda, a través de su publicación en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones (www.jne.gob.pe), surtiendo efectos legales a partir del día siguiente de su publicación [resaltado agregado].**

**SEGUNDO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

2.1. Antes del examen de la materia de controversia, de la calificación del recurso se advierte que este cumple con las exigencias previstas por el legislador en los artículos 358 y 366 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente en esta instancia.

**Análisis del recurso de apelación**

2.2. Se atribuye al señor alcalde el haber asumido el cargo de director de SEDAPAL (empresa del Estado) con posterioridad a su elección como burgomaestre de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

2.3. El Concejo Metropolitano de Lima rechazó la solicitud de vacancia, bajo el principal argumento de que la actuación del señor alcalde como director de SEDAPAL se dio en el marco de un interés público y de políticas urgentes para dar solución al aniego en el distrito de San Juan de Lurigancho, y que lo que sanciona la norma es un conflicto de intereses, lo cual debe estar debidamente acreditado, de ahí que no puede hacerse una

<sup>2</sup> Aprobado por la Resolución N.º 0929-2021-JNE, publicada el 5 de diciembre de 2021, en el diario oficial *El Peruano*.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

lectura sesgada de la norma en perjuicio de autoridades que actúan de buena fe, por lo que la sanción no alcanza a situaciones de excepción, donde por las circunstancias especiales no existió lesión a bien jurídico alguno.

- 2.4. Este Supremo Tribunal Electoral, en ejercicio de su función jurisdiccional conferida por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica (ver SN 1.1., 1.2. y 1.4.), debe determinar si la decisión adoptada por el referido concejo provincial, que rechazó la solicitud de vacancia presentada en contra del señor alcalde, se encuentra conforme a ley.
- 2.5. Al respecto, el artículo 22, numeral 10, de la LOM, señala que el cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la ley (ver SN 1.8.), remitiéndonos, para tal efecto, al artículo 8 de la LEM, en cuyo literal *d* del numeral 8.2, establece que no pueden ser candidatos en las elecciones municipales, salvo que renuncien 60 días antes de la fecha de las elecciones, los directores de las empresas del Estado (ver SN 1.13.).
- 2.6. Además, conviene resaltar que la renuncia exigida a los impedidos para postular, establecidos en el numeral 8.2 del artículo 8 de la LEM, no están dirigidos a cualquier servidor o funcionario público, sino que están referidos a los altos funcionarios del Estado (Ministros y Viceministros, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado, entre otros) (ver SN 1.13.), quienes por la propia labor que realizan<sup>3</sup> no pueden ejercer, a la vez, el cargo de alcalde, pues este último, implica asumir la representación legal de la municipalidad y ser la máxima autoridad administrativa, además, desempeñar el cargo a tiempo completo conforme lo establecen los artículos 6, 21 y 158 de la LOM (ver SN 1.5., 1.7. y 1.12.)
- 2.7. Por tanto, no resulta razonable que, una vez elegida, la nueva autoridad, pueda asumir un cargo que le impedía ser candidato.
- 2.8. Dicho ello, el Jurado Electoral Especial de Lima Centro, el 6 de noviembre de 2018, proclamó ganador de las Elecciones Municipales 2018, en la provincia de Lima, a la organización política Acción Popular, y, consecuentemente, proclamó a don Jorge Vicente Martín Muñoz Wells como alcalde para el periodo de gobierno municipal 2019-2022<sup>4</sup>.
- 2.9. Posteriormente, con Acuerdo de Directorio N.º 001-2019/004-FONAFE, publicado el 23 de marzo de 2019, en el diario oficial *El Peruano*, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), designó al señor alcalde como miembro

---

<sup>3</sup> Para el caso de los directores de las empresas del Estado, los numerales 16.1 y 16.3 del artículo 16 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1031, que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, aprobado por Decreto Supremo N.º 176-2010-EF, publicado el 19 de agosto de 2010, en el diario oficial *El Peruano*, con relación a sus derechos, responsabilidades, obligaciones y prohibiciones, establecen que “el directorio es el máximo órgano de administración de la Empresa del Estado, y que cada uno de los directores debe actuar con la debida diligencia, cuidado y reserva, velando por los intereses de la Empresa, protegiendo el patrimonio societario y buscando maximizar los beneficios de la Empresa, **dedicando el tiempo necesario que sus obligaciones demanden**”. Asimismo, el artículo 36 del Estatuto Social de SEDAPAL señala que el cargo de director es personal y no puede ser delegado.

<[https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10046/PLAN\\_10046\\_2014\\_estatuto\\_sedapal.pdf](https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10046/PLAN_10046_2014_estatuto_sedapal.pdf)>

<sup>4</sup> <<https://cej.jne.gob.pe/Autoridades>>



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

del Directorio de SEDAPAL<sup>5</sup>, a propuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cargo al que renunció el 15 de mayo de 2019<sup>6</sup>.

- 2.10.** El señor alcalde, en su defensa, alegó que el impedimento de ser designado como director de una empresa del Estado no solo debe verificarse respecto a la prohibición literal de la norma, sino que, esencialmente, en función del fin para el que fue convocado en dicho cargo, que, en este caso, estaba vinculado estrechamente a la solución del problema del aniego producido en el distrito de San Juan de Lurigancho, no habiéndose producido conflicto de intereses con el cargo de alcalde.
- 2.11.** Al respecto, se debe indicar que todos los cargos de la administración pública tienen una finalidad pública, es decir, resguardan un interés público, lo que significa que ningún funcionario o servidor público ejerce funciones con intereses personales. Ello, permite concluir que la norma no establece prohibiciones atendiendo a la finalidad del cargo, u otras situaciones justificativas, sino que la prohibición se sustenta en la imposibilidad de que confluyan en una misma persona dos o más cargos<sup>7</sup>, específicamente, el de alcalde o regidor y uno de los cargos señalados en el numeral 8.2 del artículo 8 de la LEM (entre los que se encuentran los directores de las empresas del Estado)<sup>8</sup> (ver SN 1.14., 1.15. y 1.16.).
- 2.12.** En esa medida, bajo el argumento de la existencia de una necesidad apremiante o una situación de excepcionalidad, un alcalde en funciones no podría ser electo, por ejemplo, como Defensor del Pueblo o Ministro de Estado.
- 2.13.** Del mismo modo, el señor alcalde alega que su participación en el Directorio de SEDAPAL obedecía al estado de emergencia en el distrito de San Juan de Lurigancho, declarado mediante los Decretos Supremos N.º 006-2019-PCM<sup>9</sup> y N.º 058-2019-PCM<sup>10</sup>. De la revisión de estos, se advierte que ninguno habilitó al señor alcalde a formar parte del citado directorio. Así, dichas normas establecieron mandatos de acciones a

<sup>5</sup> "El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima, es una empresa estatal de derecho privado íntegramente de propiedad del Estado, constituida como Sociedad Anónima", conforme se desprende del portal web institucional de SEDAPAL <<https://www.sedapal.com.pe/paginas/quienes-somos>>

<sup>6</sup> <<https://www.sedapal.com.pe/paginas/composicion-de-directorio>>

<sup>7</sup> Se debe precisar que dicha confluencia de cargos solo será posible siempre y cuando no exista mandato legal expreso que la prohíba, tal como sucede en el caso de los cargos de alcalde y regidor, en los cuales existe la prohibición contemplada en el artículo 8 de la LEM, así como en otras disposiciones legales, como, por ejemplo:

El artículo 10 de la Ley N.º 30607, Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), publicada el 13 de julio de 2017, en el diario oficial *El Peruano*, prescribe que:

**Artículo 10 .-** El Directorio de la CMAC está compuesto por 7 integrantes que representarán a la mayoría del Concejo Municipal (2), la minoría del Concejo Municipal (1) [...]

No pueden integrar el Directorio los alcaldes, regidores, [...].

Los numerales 1 y 2 del artículo 62 del Decreto Supremo N.º 019-2017-VIVIENDA, publicada el 26 de junio de 2017, en el diario oficial *El Peruano*, señalan que no podrán ser directores de una empresa prestadora pública de accionariado municipal, entre otros, los alcaldes, regidores, gobernadores y consejeros regionales.

<sup>8</sup> Para el caso de los directores de las empresas del Estado (como SEDAPAL), el literal *h*) del artículo 25-A, del Reglamento de la Ley del FONAFE, aprobado por Decreto Supremo N.º 072-2000-EF, y modificado por el Decreto Supremo N.º 085-2006-EF (en adelante, Reglamento del FONAFE), establece que no puede ser designado como Director de una empresa en la que FONAFE participa como accionista, bajo ninguna excepción, "[o]tras establecidas en normas especiales o por acuerdo del Directorio de FONAFE", y, en el último párrafo del citado artículo, se señala que la persona que sea propuesta para ser designada como director deberá acreditar, mediante declaración jurada, no encontrarse incurso en alguna de las prohibiciones antes referidas.

Además, el artículo 37 del Estatuto Social de SEDAPAL establece como uno de los impedimentos para ocupar el cargo de director los "[d]emás impedimentos establecidos por las disposiciones vigentes al momento de la designación".

<sup>9</sup> Publicado el 18 de enero de 2019, en el diario oficial *El Peruano*.

<sup>10</sup> Publicado el 4 de abril de 2019, en el diario oficial *El Peruano*.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

desplegar por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, precisando que dicha entidad con la coordinación técnica y seguimiento de otras entidades del Estado ejecuten las acciones inmediatas y necesarias destinadas a la respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas (Decreto Supremo N.º 006-2019-PCM<sup>11</sup>); así como la reducción del muy alto riesgo existente en el distrito de San Juan de Lurigancho (Decreto Supremo N.º 058-2019-PCM<sup>12</sup>).

Además, de las normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional, no es posible advertir que el Directorio de SEDAPAL deba estar conformado necesariamente por un representante (en este caso, el alcalde) de la Municipalidad Metropolitana de Lima<sup>13</sup>, existiendo, por el contrario, el impedimento establecido en el literal *d* del numeral 8.2. del artículo 8 de la LEM, así como en el numeral 10 del artículo 22 de la LOM, que sancionan con la vacancia al alcalde o regidor que ejerciendo tal cargo (es decir, con posterioridad a su elección) asuma también el cargo de director de una empresa del Estado (ver SN 1.8., 1.13., 1.17. y 1.18.).

- 2.14. De los actuados obrantes en el expediente, más bien, se desprende que el señor alcalde desempeñó el cargo de director de SEDAPAL cuando se encontraba en el ejercicio del cargo de alcalde (simultaneidad de cargos), tal como puede observarse de las Actas de Sesión del directorio de dicha empresa N.º 09-2019, N.º 010-2019, N.º 011-2019, y N.º 012-2019, del 25 de marzo, 8 y 22 de abril, y 6 de mayo de 2019, respectivamente<sup>14</sup>, a pesar de que el mandato legal le exige desempeñar el cargo a tiempo completo (ver SN 1.7.).
- 2.15. Adicionalmente, el señor alcalde alega que devolvió las dietas recibidas por la asistencia a las 4 sesiones del directorio de SEDAPAL. En efecto, en la Carta N.º 193-2021-EA-S, del 14 de setiembre de 2021, emitida por dicha empresa estatal, en virtud de la solicitud de acceso a la información pública peticionado por el señor recurrente, se señala que la autoridad municipal recibió “cuatro (04) pagos de SEDAPAL por participación de dietas de directorio en el periodo 2019”; y que estas fueron devueltas a la empresa.
- 2.16. Sobre este extremo, se debe precisar que la justificación de la finalidad de la asunción al cargo de director de una empresa del Estado y la devolución de las dietas no exime al

<sup>11</sup> El artículo 2, estableció lo siguiente:

**Artículo 2.- Acciones a ejecutar**

La Municipalidad Metropolitana de Lima, la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, con la coordinación técnica y seguimiento del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), y la participación del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud, del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de Energía y Minas, **ejecutarán las medidas y acciones de excepción inmediatas y necesarias destinadas a la respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas.** Dichas acciones deberán tener nexo directo de causalidad entre las intervenciones y evento, y podrán ser modificadas de acuerdo a las necesidades y elementos de seguridad que se vayan presentando durante su ejecución, sustentadas en los estudios técnicos de las entidades competentes [resaltado agregado].

<sup>12</sup> El artículo 2, estableció lo siguiente:

**Artículo 2.- Acciones a ejecutar**

La Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, con la coordinación técnica y seguimiento del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), y la participación del Ministerio de Salud, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, **y demás entidades competentes en cuanto les corresponda, ejecutarán las acciones inmediatas y necesarias destinadas a la reducción del Muy Alto Riesgo existente, así como de respuesta y rehabilitación en caso amerite.** Dichas acciones deberán tener nexo directo de causalidad entre las intervenciones y el evento, y podrán ser modificadas de acuerdo a las necesidades y elementos de seguridad que se vayan presentando durante su ejecución, sustentadas en los estudios técnicos de las entidades competentes [resaltado agregado].

<sup>13</sup> El artículo 34 del Estatuto Social de SEDAPAL establece que “[e]l Directorio es la más alta autoridad de dirección de la Sociedad y está conformado por cinco (05) miembros, designados de conformidad con la Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado y sus normas modificatorias, reglamentarias y sustitutorias”.

<sup>14</sup> De las actas mencionadas se advierte que las sesiones del directorio se realizaron entre las 13:30 hasta las 18:00 o 18:30 horas.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

señor alcalde de la causa de vacancia que se le atribuye, no solo porque dichas acciones no podrían, en modo alguno, reparar el incumplimiento del artículo 21 de la LOM (ver SN 1.7.) que exige el desempeño del cargo de alcalde a tiempo completo, sino, principalmente, porque, como ya se expresó en el considerando 2.11., la finalidad de la norma es evitar que una sola persona (alcalde o regidor) ejerza, a la vez, otro cargo del que se encuentra impedido (cargos expresamente establecidos en el literal *d* del numeral 8.2 del artículo 8 de la LEM).

- 2.17.** Lo antes señalado, ya ha sido materia de pronunciamiento por este órgano electoral en casos anteriores, como en las Resoluciones N.º 247-2007-JNE y N.º 090-2008, en las que se estableció claramente que la norma no cuestiona la percepción de doble sueldo, sino la imposibilidad jurídica de desempeñar conjuntamente algunos cargos<sup>15</sup> (ver SN 1.14. y 1.15.), y que la conducta que la ley considera como falta se encuentra clara y expresamente establecida como causa de vacancia, en atención a los principios de legalidad y tipicidad (ver SN 1.15.)
- 2.18.** Dicho pronunciamiento y otros emitidos en la misma línea (ver SN 1.14., 1.15. y 1.16.) también guardan relación con la reiterada y uniforme jurisprudencia<sup>16</sup>, en los que se estableció que los procedimientos de vacancia de autoridades edilicias están compuestos por una serie de actos encaminados a demostrar la existencia o no de la comisión de alguna de las causas previstas en el artículo 22 de la LOM. De constatarse que se ha incurrido en la causa invocada, se declarará la vacancia en el cargo y se retirará la credencial otorgada como consecuencia del proceso electoral en el que la autoridad fue elegida.

Ello exige el cumplimiento de las garantías inherentes al debido procedimiento, al ser este uno de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración Pública. Precisamente, el debido procedimiento comporta, además de una serie de garantías de índole formal, el derecho de los administrados a ofrecer pruebas y exigir que la administración las produzca, en caso de ser estas relevantes para resolver el asunto y actúe las ofrecidas por aquellos, así como a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

- 2.19.** En el presente caso, se ha verificado que se garantizó el derecho a la defensa de ambas partes en sede municipal, además, de que el concejo municipal emitió una decisión motivada, por lo que al constituirse este órgano electoral en segunda y definitiva instancia jurisdiccional, para resolver las vacancias de las autoridades municipales (ver SN 1.1., 1.2., y 1.4.), le corresponde examinar la decisión del concejo municipal (ver SN 1.9.) aplicando el derecho que corresponde al caso concreto.

---

<sup>15</sup> Además, ello es así, porque, a diferencia de la imposibilidad de que un alcalde pueda asumir el cargo de director de una empresa del Estado, la percepción de dietas como miembro del directorio de una empresa del Estado (por ejemplo, SEDAPAL) no se encuentra prohibida. Así, el artículo 28 del Reglamento del FONAFE señala que este “fija periódicamente el monto máximo de las dietas que perciben por asistencia a sesión los miembros del directorio de acuerdo a categorías”, mientras que el numeral 18.1 del artículo 18 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1031, que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, señala que por su participación en cada sesión de directorio, los directores perciben una dieta, precisando el numeral 18.4 del citado artículo que “[...] si el director de una Empresa es además un funcionario público resultan aplicables las incompatibilidades y restricciones establecidas en las normas vigentes sobre la materia”. Del mismo modo, el artículo 46 del Estatuto Social de SEDAPAL establece que “[...] las retribuciones que corresponden percibir a los miembros del Directorio son dietas por cada sesión, determinadas por el Fondo de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado [...]”.

<sup>16</sup> Resoluciones N.º 0038-2022-JNE, N.º 0374-2022-JNE y N.º 808-2013-JNE, entre otras.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

- 2.20. Sin perjuicio de lo antes señalado, en virtud del mandato constitucional otorgado a este órgano electoral de impartir justicia en materia electoral (ver SN 1.1. y 1.2.), resulta necesario hacer referencia a lo indicado por la defensa del señor alcalde en sus alegatos orales, en el sentido de que el Concejo Provincial de Lima no ha reparado en la dualidad del régimen jurídico de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el cual le otorga una doble función al titular del pliego (alcalde y gobernador), y que, en mérito a dicha función, no podría aplicársele la causa de vacancia invocada, toda vez que a los gobernadores regionales no les alcanza dicha prohibición.
- 2.21. Al respecto, no se desconoce el régimen especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima; sin embargo, se debe precisar que las funciones del señor alcalde se circunscriben únicamente a la provincia de Lima<sup>17</sup>, y no así a todo el departamento de Lima<sup>18</sup>, es por ello que don Jorge Vicente Martín Muñoz Wells –al igual que sus antecesores y todos los demás alcaldes provinciales de la República– fue **elegido como alcalde** de la Municipalidad Metropolitana de Lima bajo los alcances de la LEM<sup>19</sup>. Por tanto, la LOM es la norma que rige los procedimientos de vacancia no solo para el referido burgomaestre, sino para todos los miembros del Concejo Metropolitano de Lima.
- 2.22. Siendo así, el régimen jurídico aludido en nada enerva la obligación del señor alcalde de observar los derechos, atribuciones y prohibiciones que señala la LOM, y que ante su incumplimiento pueda ser pasible de sanción conforme a dicha ley.
- 2.23. En esa línea, tampoco podría alegarse el desconocimiento de la Ley, menos aún por parte del señor alcalde, toda vez que, es de conocimiento público, que no asume por primera vez un cargo por elección popular, ya que antes de ser alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima fue alcalde y regidor de la Municipalidad Distrital de Miraflores, durante dos y tres periodos, respectivamente, por lo que es posible concluir que conoce de las atribuciones y prohibiciones a alcaldes y regidores contenidas en las normas electorales.
- 2.24. Además, lo señalado por el referido abogado no fue materia de cuestionamiento en sede municipal, por las partes o por el concejo municipal, pues, **la solicitud de vacancia fue correctamente tramitada conforme a la LOM (ver SN 1.6., 1.9. y 1.11)**, al igual que en anteriores casos de vacancia declarados por el mismo concejo provincial y que fueron remitidos a este órgano electoral para expedir las respectivas credenciales a las autoridades reemplazantes y, en anteriores gestiones, para emitir pronunciamiento en segunda y definitiva instancia, en virtud de un recurso de apelación<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> El artículo 198 de la Constitución Política del Perú establece que “la capital de la República no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima”.

<sup>18</sup> El Gobierno Regional de Lima ejerce su jurisdicción sobre 9 provincias del departamento de Lima (Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos), con excepción de la provincia de Lima. El gobernador y vicegobernador, así como los consejeros del Gobierno Regional de Lima, son elegidos conforme a la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales. La citada norma, en su Primera Disposición Transitoria y Complementaria, además, precisa que la elección de autoridades regionales en el departamento de Lima no comprende a la provincia de Lima Metropolitana.

<sup>19</sup> El numeral a) del artículo 66 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que el Concejo Metropolitano de Lima está integrado por el alcalde y los regidores elegidos conforme a la legislación electoral correspondiente.

<sup>20</sup> El alcalde y los regidores de la Municipalidad Metropolitana de Lima son elegidos como tales bajo los alcances de la LEM, y las vacancias contra estos son tramitados conforme a la LOM. Así sucedió en la gestión actual en el que el Concejo Provincial de Lima declaró la vacancia de los exregidores don Robinson Dociteo Gupioc Ríos y don Orestes Pompeyo Sánchez Luis (Resolución N.º 0195-2020-JNE), doña Norma Martina Yarrow Lumbreras y doña Martha Lupe Moyano Delgado (Resolución N.º 0813-2021-JNE), y don Rolando Esteban Aguirre (Resolución N.º 0601-2021-JNE), y en gestiones anteriores, como son los casos de las solicitudes de vacancia en contra de los exalcaldes de la



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

- 2.25. En consecuencia, ha quedado demostrado que, después de su elección, el señor alcalde no solo fue designado como miembro del Directorio de SEDAPAL, sino que, además, ejerció de manera efectiva dicho cargo, encontrándose, por tanto, dentro de la causa de vacancia establecida en la normativa electoral (ver SN 1.8. y 1.13.), por lo que corresponde declarar fundado el recurso de apelación venido en grado, y, revocando la decisión del concejo municipal, declarar la vacancia del señor alcalde.
- 2.26. Por consiguiente, el burgomaestre debe ser reemplazado por el primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral (ver SN 1.10.). Así, corresponde convocar a don Miguel Eugenio Romero Sotelo, identificado con DNI N.º 09152099, para que asuma el cargo de alcalde de la Municipalidad Provincial de Lima, departamento de Lima, a fin de completar el periodo de gobierno municipal 2019-2022.
- 2.27. Además, se debe convocar a don Joseph Christopher Paredes del Alcázar, identificado con DNI N.º 45334064, candidato no proclamado de la organización política Acción Popular, para que asuma el cargo de regidor del Concejo Provincial de Lima, departamento de Lima, a fin de completar el periodo de gobierno municipal 2019-2022.
- 2.28. Dichas convocatorias se realizan de acuerdo con el Acta General de Proclamación de Resultados de Cómputo y de Autoridades Municipales Provinciales Electas, del 6 de noviembre de 2018, emitida por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro, con motivo de las Elecciones Regionales y Municipales 2018<sup>21</sup>.
- 2.29. La notificación de la presente resolución debe diligenciarse conforme a lo dispuesto en el Reglamento (ver SN 1.19.).

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones,

**RESUELVE**

1. Declarar **FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por don Carlos Francisco Hinostroza Rodríguez; y, en consecuencia, **REVOCAR** el Acuerdo de Concejo N.º 387, del 12 de noviembre de 2021, que rechazó su solicitud de vacancia presentada en contra de don Jorge Vicente Martín Muñoz Wells, alcalde de la Municipalidad Provincial de Lima, departamento de Lima, por la causa prevista en el numeral 10 del artículo 22 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en concordancia con el literal d, numeral 8.2, del artículo 8 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales; y, **REFORMÁNDOLO**, declarar la vacancia de la referida autoridad edil por la causa antes señalada.
2. **DEJAR SIN EFECTO** la credencial otorgada a don Jorge Vicente Martín Muñoz Wells como alcalde de la Municipalidad Provincial de Lima, departamento de Lima, emitida con motivo de las Elecciones Municipales 2018.
3. **CONVOCAR** a don Miguel Eugenio Romero Sotelo, identificado con DNI N.º 09152099, para que asuma el cargo de alcalde de la Municipalidad Provincial de Lima, departamento de Lima, a fin de completar el periodo de gobierno municipal 2019-2022, para lo cual se le otorgará la credencial que lo faculta como tal.

---

Municipalidad Metropolitana de Lima doña Susana María del Carmen Villarán de la Puente (Resolución N.º 775-2013-JNE) y don Óscar Luis Castañeda Lossio (Resolución N.º 1225-2016-JNE).

<sup>21</sup> < <https://cej.jne.gob.pe/Autoridades> >



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0447-2022-JNE*

4. **CONVOCAR** a don Joseph Christopher Paredes del Alcázar, identificado con DNI N.º 45334064, para que asuma el cargo de regidor del Concejo Provincial de Lima, departamento de Lima, a fin de completar el periodo de gobierno municipal 2019-2022, para lo cual se le otorgará la credencial que lo faculta como tal.
5. **PRECISAR** que los pronunciamientos que emita el Jurado Nacional de Elecciones serán notificados conforme a lo dispuesto en el Reglamento sobre la Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones, aprobado mediante la Resolución N.º 0929-2021-JNE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**SS.**

**SALAS ARENAS**

**MAISCH MOLINA**

**RAMÍREZ CHÁVARRY**

**SANJINEZ SALAZAR**

**SÁNCHEZ VILLANUEVA**

**Sánchez Corrales**  
Secretario General (e)  
VSV/ymg



Firmado  
Digitalmente por:  
SALAS ARENAS  
Jorge Luis FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:56:55



Firmado Digitalmente  
por:  
SANCHEZ  
CORRALES Luis  
Alberto Eduardo FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:59:13

# Jurado Nacional de Elecciones

## Credencial

Otorgada a

**MIGUEL EUGENIO ROMERO SOTELO**

*DNI 09152099*

*para su reconocimiento como Alcalde de la Municipalidad Provincial de Lima,  
departamento de Lima, para completar el periodo de gobierno provincial 2019-2022*

*Lima, 25 de abril de 2022*

Firmado  
Digitalmente por:  
MARTHA  
ELIZABETH  
MAISCH MOLINA  
Fecha: 04/05/2022  
13:51:03

Firmado Digitalmente  
por:  
RAMIREZ  
CHAVARRY Willy  
FAU 20131378549  
soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:36:33

*Jorge Luis Salas Arenas*  
Presidente

*Martha Elizabeth Maisch Molina*  
Miembro del Pleno

*Willy Ramirez Chavarry*  
Miembro del Pleno

Firmado Digitalmente  
por:  
SANJINEZ  
SALAZAR Jovian  
Valentin FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:28:52

*Jovian Valentin Sanjinez Salazar*  
Miembro del Pleno

*Vicente Miguel Sanchez Villanueva*  
Miembro del Pleno

*Luis Alberto Eduardo Sanchez Corrales*  
Secretario General (e)

Firmado Digitalmente  
por:  
SANCHEZ  
VILLANUEVA  
Vicente Miguel FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
12:32:49



09152099.2022.0JNE.01

La información contenida en este documento puede ser verificada en: [www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe)

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



Firmado  
Digitalmente por:  
SALAS ARENAS  
Jorge Luis FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:56:54



Firmado Digitalmente  
por:  
SANCHEZ  
CORRALES Luis  
Alberto Eduardo FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:59:12

# Jurado Nacional de Elecciones

## Credencial

Otorgada a

**JOSEPH CHRISTOPHER PAREDES DEL  
ALCAZAR**

*DNI 45334064*

*para su reconocimiento como Regidor del Concejo Provincial de Lima, departamento  
de Lima, para completar el periodo de gobierno provincial 2019-2022*

*Lima, 25 de abril de 2022*

Firmado  
Digitalmente por:  
MARTHA  
ELIZABETH  
MAISCH MOLINA  
Fecha: 04/05/2022  
13:51:30

Firmado Digitalmente  
por:  
RAMIREZ  
CHAVARRY Willy  
FAU 20131378549  
soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:36:32

*Jorge Luis Salas Arenas  
Presidente*

*Martha Elizabeth Maisch Molina  
Miembro del Pleno*

*Willy Ramirez Chavarry  
Miembro del Pleno*

Firmado Digitalmente  
por:  
SANJINEZ  
SALAZAR Jovian  
Valentin FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
13:29:28

*Jovian Valentin Sanjinez Salazar  
Miembro del Pleno*

*Vicente Miguel Sanchez Villanueva  
Miembro del Pleno*

*Luis Alberto Eduardo Sanchez Corrales  
Secretario General (e)*

Firmado Digitalmente  
por:  
SANCHEZ  
VILLANUEVA  
Vicente Miguel FAU  
20131378549 soft  
Fecha: 04/05/2022  
12:32:48



45334064.2022.0JNE.01

La información contenida en este documento puede  
ser verificada en: [www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe)

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

