

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**LA EFICACIA DEL PROCESO DE VACANCIA DE  
AUTORIDADES MUNICIPALES POR LA CAUSAL DE  
RESTRICCIONES A LAS CONTRATACIONES, PARA LA  
PROTECCIÓN DE LOS BIENES MUNICIPALES, EN EL  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES DEL PERÚ, PERIODO  
2014**

**TESIS**

**PRESENTADA POR:**

**CIRO ARTURO PARISUAÑA MOLLEPAZA**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

**ABOGADO**

**Promoción 2013**

**PUNO, PERÚ**

**2017**

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO  
LA EFICACIA DEL PROCESO DE VACANCIA DE AUTORIDADES  
MUNICIPALES POR LA CAUSAL DE RESTRICCIONES A LAS  
CONTRATACIONES, PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES  
MUNICIPALES, EN EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES DEL  
PERÚ, PERIODO 2014

TESIS PRESENTADA POR:  
CIRO ARTURO PARISUAÑA MOLLEPAZA  
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:



**ABOGADO**

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 16 de mayo del 2017

APROBADO POR EL SIGUIENTE JURADO:

PRESIDENTE

Abog. Peter Jesús Manzaneda Cabala

PRIMER MIEMBRO

Abog. Francisco Tipula Mamani

SEGUNDO MIEMBRO

Abog. Juan José Barrios Estrada

DIRECTOR DE TESIS Y  
ASESOR DE TESIS

Mg. Juan Carlos Mendizábal Gallegos

ÁREA: Derecho Publico  
LÍNEA: Derecho Administrativo  
TEMA: Derecho Municipal

## DEDICATORIA

A mi esposa, que con su paciencia, hace de mi vida un lugar hermoso, a mi hijo, a mi madre linda y toda mi familia, que en todo momento están junto a mí a pesar de las circunstancias adversas.

## **AGRADECIMIENTOS**

Manifiesto mi eterna gratitud al Director y Asesor de esta tesis, por su constructivo acompañamiento.

**ÍNDICE GENERAL**

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

ÍNDICE GENERAL

INDICE DE TABLAS

INDICE DE ANEXOS

RESUMEN

**CAPÍTULO I****PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

1.1.	Descripción del problema.....	14
1.2.	Formulación del Problema.....	16
1.2.1.	Problema central.....	16
1.2.2.	Problema específico.....	16
1.3.	Justificación del Problema.....	17
1.4.	Objetivos de la Investigación.....	18
1.4.1.	Objetivo general.....	18
1.4.2.	Objetivos específicos.....	18

**CAPÍTULO II****MARCO TEÓRICO**

2.1. Antecedentes de la investigación.....	19
2.2. Sustento teórico.....	19
2.2.1. Vacancia de autoridades municipales electas.....	19
2.2.2. Naturaleza jurídica de vacancia del cargo de las autoridades municipales.....	20
2.2.3. Causales de vacancia de autoridades municipales.....	21
2.2.4. Proceso de vacancia de autoridades municipales electas.....	30
2.2.5. Restricciones a la contratación.....	36
2.2.6. Concejo municipal.....	41
2.2.7. Bienes municipales.....	43
2.3. Hipótesis de investigación.....	44
2.3.1. Hipótesis general.....	44
2.3.2. Hipótesis específicas.....	44

**CAPÍTULO III****DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN**

3.2. Tipo y diseño de investigación.....	46
3.2. Población y muestra de la investigación.....	47
3.2.1. Unidad de análisis.....	47
3.2.2. Población.....	47

3.2.3. Muestra .....	47
3.3. Ubicación y descripción de la población .....	48
3.3.1. Ubicación del estudio .....	48
3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	50
3.5. Plan de tratamiento de datos .....	50

## CAPITULO IV

### ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

4.1. Al existir mayor proporción de resoluciones declaradas infundadas o improcedentes, respecto a las resoluciones fundadas, se desprotege los bienes municipales. ....	52
4.1.1. Número de expedientes tramitados en el JNE que constituyen la muestra.....	52
4.1.2. Número de expedientes según tipo de resolución.....	53
4.1.3. Número de Expedientes según tipo de conclusión del proceso ...	54
4.1.4. Número de expedientes según resolución favorable o desfavorable a la solicitud al ciudadano.....	55
4.2. Los fundamentos que adopta el jurado nacional de elecciones para los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, no son uniformes .....	56
4.2.1. Fundamentos de las resoluciones desfavorables.....	56

CONCLUSIONES.....	71
SUGERENCIAS.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	73
ANEXO .....	75



## INDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
1 Número de expedientes tramitados en el JNE que constituyen la muestra.	48
2 Número de expedientes según tipo de resolución	49
3 Número de expedientes según tipo de conclusión del proceso	50
4 Número de expedientes según resolución favorable o desfavorable a la solicitud al ciudadano	51

## INDICE DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
1 Ficha de registro documental o bitácora de registro	73
2 Ensayo	84

## RESUMEN

El objetivo principal de la investigación es determinar la eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones para la protección de los bienes municipales. Pues, el Jurado Nacional de Elecciones ha resuelto las solicitudes de vacancia de autoridades municipales por la aludida causal, desestimando en la mayoría de veces y asumiendo criterios contradictorios. Para ello, la investigación se enmarca en el enfoque mixto, y por su naturaleza jurídica en el enfoque jurídico social. Esta orienta a la exploración, la descripción y el entendimiento, mediante el método hermenéutico, y sus técnicas del análisis del discurso y el dogmático jurídico, con sus instrumentos de observación cualitativa y cuantitativa, bitácora de registro, bitácora de análisis y ficha de análisis del discurso. Su muestra es probabilística aleatoria simple, constituida por las resoluciones de los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones y la protección de los bienes municipales, emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, durante el año 2014. Como resultado, se ha determinado que el proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, no es eficaz para la protección de los bienes municipales. Pues, existe mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, y esto desprotege los bienes municipales. Además los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, no son uniformes.

**Palabras Clave:** Autoridad municipal, bienes municipales, causales de vacancia, Jurado Nacional de Elecciones, proceso de vacancia, restricciones a la contratación y resoluciones.

## ABSTRACT

The main objective of the investigation is to determine the effectiveness of the vacancy process of municipal authorities for the reason of restrictions to contracting for the protection of municipal property. For, the National Jury of Elections has resolved the vacancy requests of municipal authorities for the aforementioned causal, dismissing in most cases and assuming contradictory criteria. For this, the research is framed in the mixed approach, and by its legal nature in the social legal approach. It guides exploration, description and understanding, through the hermeneutic method, and its techniques of discourse analysis and legal dogmatics, with its instruments of qualitative and quantitative observation, log book, analysis log and analysis sheet of the speech. Its sample is simple random probabilistic, constituted by the resolutions of the process of vacancy of municipal authorities due to the cause of restrictions to the contracting and the protection of the municipal assets, issued by the National Jury of Elections of Peru, during the year 2014. As a result, it has been determined that vacancy process of municipal authorities for the reason of restrictions on hiring, is not effective for the protection of municipal property. For, there is a greater proportion of resolutions unfavorable to favorable resolutions, and this deprotects municipal property. In addition, the grounds adopted by the National Elections Board for vacancy proceedings of municipal authorities for the reason of restrictions on hiring are not uniform.

Keywords: Municipal authority, municipal property, grounds for vacancy, Jurado Nacional de Elecciones, vacancy process, restrictions on hiring and resolutions.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de la investigación es determinar la eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones para la protección de los bienes municipales. Pues, el Jurado Nacional de Elecciones ha resuelto las solicitudes de vacancia de autoridades municipales por la aludida causal, desestimando en la mayoría de veces y asumiendo criterios contradictorios.

Para ello, la investigación se enmarca en el enfoque mixto, y por su naturaleza jurídica en el enfoque jurídico social. Esta orienta a la exploración, la descripción y el entendimiento, mediante el método hermenéutico, y sus técnicas del análisis del discurso y el dogmático jurídico, con sus instrumentos de observación cualitativa y cuantitativa, bitácora de registro, bitácora de análisis y ficha de análisis del discurso. Su muestra es probabilística aleatoria simple, constituida por las resoluciones de los proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones y la protección de los bienes municipales, emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, durante el año 2014.

Asimismo, en la presente investigación se ha desarrollado en cuatro capítulos. En el capítulo I, se ha realizado la descripción del problema, su formulación, y justificación, a su vez se establecido los objetivos dela investigación. En el capítulo II, se ha establecido los antecedentes, el sustento teórico, las hipótesis, y se ha operacionalizado las variables de la investigación. En el capítulo III, se ha definido el marco metodológico de la investigación, estableciendo el tipo y diseño de la investigación, tipo de la población y muestra, la ubicación y descripción de la investigación, y las técnicas de recojo y tratamiento de datos.

En el capítulo IV, se ha analizado e interpretado los resultados en consonancia con las hipótesis u orientada hacia la comprobación de las mismas. Finalmente se ha arribado a las conclusiones y se ha visto por conveniente realizar las sugerencias correspondientes.

Como resultado, se ha determinado que existe mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, y esto desprotege los bienes municipales. Además los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, no son uniformes. Lo que nos permite concluir que proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, no es eficaz para la protección de los bienes municipales.

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

#### 1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Las autoridades municipales como el Alcalde y los Regidores, son electos por la voluntad de los ciudadanos expresada en votación, libre, universal, directa y secreta, por un período de cuatro años, lapso que dura el mandato del gobierno local. Sin embargo, el ejercicio de dicho mandato, no es absoluto, pues muchas autoridades municipales, no concluyen el ejercicio de su mandato. Esto debido a diversos mecanismos jurídicos como la revocatoria y la vacancia, de las cuales, destacamos el proceso de vacancia.

Para el periodo de gobierno local 2011 a 2014, han obtenido el mandato de autoridad municipal de alcalde o regidor, 195 alcaldes provinciales, 1639 alcaldes distritales, 1701 regidores provinciales, y 8657 regidores distritales. Sin embargo, un número significativo de ellos, fueron sometidos a procesos de vacancia de sus cargos por diversas causales y con resultados diferentes. Es así, por ejemplo, en la región de Puno en el periodo 2011 a 2014, casi la totalidad de alcaldes provinciales fueron sometidos a procesos de vacancia.

Las causales de vacancia mayormente invocadas por los vecinos en sus solicitudes de vacancia, son: la infracción a las restricciones a la contratación,

ejercicio de funciones ejecutivas, nepotismo, inasistencia injustificada a sesiones, entre otros. De ellos, hacemos relevante, a la causal de restricciones a la contratación, pues su objeto, es la protección de los bienes municipales del conflicto de intereses en las que eventualmente pueda encontrarse las autoridades municipales, llámese alcalde o regidores.

Así, el Jurado Nacional de Elecciones en reiterada jurisprudencia ha señalado que el objeto de la causal de vacancia del cargo de autoridad municipal por restricciones a la contratación es la protección de los bienes municipales y evitar el conflicto de intereses de las autoridades municipales en dichas contrataciones. Lo que a todas luces, es un aspecto fundamental en el ejercicio de la función pública y la consolidación del Estado Social Democrático y de Derecho, pues se constituye en un mecanismo preventivo de la comisión de delitos contra el patrimonio del Estado.

No obstante, al importante rol que cumple y que cumpliría el mecanismo de vacancia del cargo por causal de restricciones a la contratación, en la protección de los bienes municipales. El Jurado Nacional de Elecciones en la mayoría de veces, opta por desestimar las solicitudes de vacancia, pese a que el vecino solicitante acredita con verosimilitud dicha causal. Lo que, trae como resultado la desprotección de los bienes municipales, ocasionando su grave afectación o su pérdida.

Esta desprotección de los bienes municipales por parte del Jurado Nacional de Elecciones, se ve reflejada, en mayor medida, en la diversidad de criterios que



adopta, al resolver los procesos de vacancia por la causal de restricciones a la contratación.

Ahora bien, no existiendo un gran número de trabajos doctrinarios ni jurisprudenciales sobre el tema de las vacancias, y en específico sobre los procesos de vacancia por la causal de restricciones a la contratación, es conveniente determinar su eficacia para la protección de los bienes municipales, y los criterios que adopta el Jurado Nacional de Elecciones al respecto.

## **1.2. Formulación del Problema.**

### **1.2.1. Problema central.**

¿Es eficaz el proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, para la protección de los bienes municipales?

### **1.2.2. Problema específico.**

¿En qué medida el Jurado Nacional de Elecciones resuelve favorable o desfavorable, los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación?

¿Qué fundamentos adopta el Jurado Nacional de Elecciones para resolver favorable o desfavorable los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación?

### 1.3. Justificación del Problema.

Conforme se ha señalado líneas arriba, el objeto de estudio de la presente investigación, es la eficacia del proceso de vacancia por la causal de restricciones a la contratación, para la protección de los bienes municipales. Para ello, se debe determinar en qué medida el Jurado Nacional de Elecciones resuelve declarando fundada, infundada o improcedente, dichos procesos y qué criterios se adopta en ellos.

Su estudio, en el contexto actual, de serios escándalos de corrupción a nivel de los gobiernos locales, como es el caso de la Municipalidad de Chiclayo. Es de vital importancia, pues nos permite efectuar precisiones, a la luz de la jurisprudencia emitida por el Jurado Nacional de Elecciones, y nos revela algunos datos importantes sobre su aplicación en la realidad, en sus diferentes contextos y situaciones.

Asimismo, tomando en cuenta que en la actualidad no existe un gran número de trabajos doctrinarios ni jurisprudenciales sobre el tema de las vacancias, y en específico sobre los procesos de vacancia por la causal de restricciones a la contratación. Este estudio se constituye, en un aporte teórico, con un nivel conceptual, en el desarrollo del Derecho Electoral.

#### **1.4. Objetivos de la Investigación.**

##### **1.4.1. Objetivo general.**

Determinar la eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones para la protección de los bienes municipales.

##### **1.4.2. Objetivos específicos.**

Determinar en qué medida el Jurado Nacional de Elecciones resuelve favorable o desfavorable, los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación.

Determinar los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para resolver favorable o desfavorablemente los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN**

El estudio de la eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones en la protección de los bienes municipales, no tiene antecedente inmediato, pues hasta la fecha no se ha encontrado ninguna investigación con el mismo o similar objeto de estudio. Por ello, esta investigación se constituye en un reto, que hace necesaria nuestra contribución.

#### **2.2. SUSTENTO TEÓRICO.**

##### **2.2.1. VACANCIA DE AUTORIDADES MUNICIPALES ELECTAS**

La vacancia de una autoridad municipal, alcalde o regidor, es un mecanismo previsto en la constitución, para dejar sin efecto el cargo proveniente de elección popular. A solicitud de un ciudadano o varios, con la legitimidad para obrar, de ser vecino del ámbito municipal, y en cualquier momento del periodo del gobierno local.

Las causales para declarar vacante el cargo de la autoridad municipal proveniente de elección popular, se rige por el principio de legalidad, vale decir,

que la causal, necesariamente debe basarse en alguna de las causales establecidas en el artículo 11 y 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (LOM en adelante), además, debe acreditarse los hechos que las sustentan (Alfaro, 2011).

Producida la vacancia a una autoridad electa, se acredita como tal al ciudadano que alcanzó el siguiente lugar en el número de votos de la misma lista de candidatos por la cual postuló el vacado, y siempre para completar el periodo del mandato faltante para el cual fue elegido el titular (Castro, 2010).

### **2.2.2. NATURALEZA JURÍDICA DE VACANCIA DEL CARGO DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.**

Para Falconi (2008), las causales de vacancia, comprenden el conjunto de diversas situaciones por las que el titular de un cargo de elección popular quedará privado de seguir ejerciéndolo. Situaciones que encuentran su fundamento en la Constitución y el artículo 11, 22 y 63 de la LOM.

Por su parte, Sánchez (1974), sostiene que, en los casos de cargos provenientes de elección popular, como lo son los alcaldes y regidores de los gobiernos locales, la vacancia significa el fin, la terminación o el cese de la relación representativa, es decir, de aquella relación que existe entre el pueblo soberano y su representante.

La ruptura de la relación representativa entre la autoridad municipal y la ciudadanía, genera un vacío de poder momentáneo, pues la autoridad vacada

pierde legitimidad formal y requiere ser remplazado por el accesitario o suplente a fin de no afectar el pleno funcionamiento de la administración estatal, y la gobernabilidad de su localidad. Con tal propósito, la ley norma con detenimiento los supuestos en que se produce dicho vacío, así como el procedimiento y plazos para declararla y nombrar a los reemplazantes.

También, en cuanto al proceso para declarar la vacancia, tiene una dinámica propia, pues importa un examen de verificación de la configuración o no de la situación prevista en la ley como causal y ello es calificado en primera instancia por el Concejo Municipal y en segunda instancia, vía apelación, por el Jurado Nacional de Elecciones, que además examina la legalidad del procedimiento.

### **2.2.3. CAUSALES DE VACANCIA DE AUTORIDADES MUNICIPALES**

Como ya se había anticipado, las causales de vacancia de las autoridades municipales, se rigen por el principio de legalidad, y numerus clausus. En efecto, para el desarrollo de las mismas recurrimos a la LOM en su artículo 11 y 22, y de acuerdo al orden previsto por dicha norma, como sigue:

#### **2.2.3.1. POR MUERTE**

Ésta es la causal cuyo trámite es el más simple pues además de los requisitos formales que se exigen para todos los casos, se necesita únicamente probar el fallecimiento de la persona que por tal razón, debe ser vacada, lo cual se acredita con la respectiva partida de defunción o su copia certificada (Castiglioni, 2009).

### **2.2.3.2. ASUNCIÓN DE OTRO CARGO PROVENIENTE DE MANDATO POPULAR**

Esta causal se produce por un supuesto de incompatibilidad. No existe la posibilidad de optar en alguno de los cargos, pues el efecto inmediato es la configuración de la causal que puede ocasionar la vacancia en el cargo, no existiendo en modo alguno ningún elemento de voluntad como sí lo hay en otros supuestos (Castro, 2010).

### **2.2.3.3. ENFERMEDAD O IMPEDIMENTO FÍSICO PERMANENTE QUE IMPIDA EL DESEMPEÑO NORMAL DE FUNCIONES.**

Aquí se aprecian dos cuestiones que resulta de sumo interés determinar: a) qué características debe reunir el documento o el procedimiento que establece la existencia de este tipo de impedimento, y b) hasta qué punto puede considerarse que una enfermedad o un impedimento físico imposibilita un normal desempeño de funciones. Añadimos una tercera: ¿a quién le corresponde decidir si existe o no esta imposibilidad, al Concejo o a un médico? (Falconí, 2008).

La respuesta a estas tres interrogantes debe centrarse en la expedición del certificado respectivo por el organismo competente, que en nuestro país es el Ministerio de Salud, o en todo caso, con un certificado en que conste su visación.

### **2.2.3.4. AUSENCIA DE LA RESPECTIVA JURISDICCIÓN MUNICIPAL POR MÁS DE TREINTA DÍAS CONSECUTIVOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL**

Respecto a esta causal, cabe precisar lo siguiente: primero, no es lo mismo ausencia de la jurisdicción municipal que ausencia del local de la municipalidad.

Es sólo la primera de ellas causal de vacancia. En tal sentido, a fin de cubrir situaciones similares a las producidas por dicha ausencia pero sin que pueda corroborarse que ella sea respecto de la jurisdicción municipal, puede aplicarse otra causal tal como se verá más adelante. La segunda precisión es que los treinta días consecutivos se cuentan cómo días naturales. Asimismo, la ausencia durante el tiempo señalado no implica necesariamente un cambio de domicilio o de residencia.

De otro lado, cabe mencionar que, para que se considere configurada la causal, además de lo ya manifestado, se requiere que no exista autorización del concejo municipal, de modo que si ésta existiera, incluso el tiempo de ausencia podría superar sin problema los treinta días consecutivos establecidos por la norma. Siguiendo ese orden de ideas puede pensarse también que la autoridad municipal podría ausentarse de la jurisdicción respectiva hasta veintinueve días consecutivos y mediar espacio entre el inicio de una y otra ausencia sin que por ello se produzca el sustento para invocar la causal (Falconí, 2008).

Frente a todo esto debe señalarse que la finalidad de las disposiciones que recogen las causales de vacancia se centra en evitar el desgobierno que ocasionaría el alejamiento de la autoridad en cuestión de la jurisdicción respectiva, entendiéndose ésta como el territorio que abarca el distrito o provincia.



#### **2.2.3.5. CAMBIO DE DOMICILIO FUERA DE LA RESPECTIVA JURISDICCIÓN MUNICIPAL.**

Tal como quedó claro con la causal anterior, interesa más el domicilio que la residencia y ello se debe, a que las normas sobre presentación de candidaturas toman dicho elemento como requisito positivo. Ahora bien, esta causal complementa la situación anterior, es decir, la ausencia de la jurisdicción respectiva, pues ésta no implica necesariamente un cambio de domicilio.

En cuanto a la acreditación del domicilio debe considerarse que el certificado domiciliario constituye una prueba del cambio que se hubiera efectuado, certificado que de acuerdo al artículo 2° de la Ley N° 28862, que modifica el artículo 2° de la Ley N° 27839, los Jueces de Paz pueden expedir en los casos señalados en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estos certificados también pueden ser emitidos por las Municipalidades respectivas. Sin embargo, queda claro que esta situación puede prestarse a maliciosos juegos de intereses si siendo el alcalde el que emite los certificados domiciliarios, es contra él o alguno de los regidores que integran el Concejo al cual pertenece, el pedido de vacancia sustentado en la causal de cambio de domicilio. De esta forma, podrían emitirse certificados en los que se asevere que no existe cambio alguno. De allí que para acreditar el cambio de domicilio resulte más adecuado el certificado domiciliario expedido por la municipalidad en cuya jurisdicción se encuentra el nuevo domicilio del alcalde o regidor cuya vacancia se pretende. Finalmente, frente a la posibilidad de dos certificados domiciliarios contradictorios, habrá que valorar otros medios probatorios y actuarse de acuerdo a la finalidad de la norma.

No obstante lo manifestado hasta aquí, no debe olvidarse que el párrafo final del artículo 22° de la LOM establece que no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial. Esta norma hace referencia pues, al domicilio múltiple, domicilio que ha sido reconocido no sólo por el Código Civil sino también por la Ley de Elecciones Municipales N° 26864 en la parte pertinente a los requisitos para ser candidato al Concejo Municipal. En efecto, esta norma remite la aplicación de la figura del domicilio múltiple a las reglas del artículo 35° del Código Civil, de manera que habrá que tomar en cuenta lo que él establece para la aplicación de la causal comentada.

Dos puntos antes de culminar con este acápite: a) De acuerdo con la Ley N° 28862, los gobernadores no expiden certificados domiciliarios, y b) De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 022-99-PCM, todas las personas están en la obligación de registrar su dirección domiciliaria, así como los cambios de domicilio en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, hecho que queda registrado en el nuevo DNI, que es además un documento público.

#### **2.2.3.6. CONDENA CONSENTIDA O EJECUTORIADA POR DELITO DOLOSO CON PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD**

Como sabemos, el artículo 1 de la Ley 28961 del 24 de enero de 2007 modificó el texto original del inciso 6) del artículo 22° de la LOM, el cual establecía como causal la existencia de “sentencia judicial emitida en última instancia por delito doloso”. Entre uno y otro texto se aprecian algunas diferencias. En primer lugar, el nuevo texto especifica que la sentencia por delito doloso necesariamente debe

contener un mandato de pena privativa de la libertad, no habiendo hecho esa referencia la norma anterior.

Además está la precisión de que debe tomarse en cuenta la condena consentida o ejecutoriada, lo cual confirma que debe comprobarse que no existe ningún tipo de recurso que pueda alterar la condena dictada para proceder a la declaración de vacancia, es decir, la causal se configurará siempre que pueda asegurarse que dicha condena ha adquirido la calidad de cosa juzgada.

#### **2.2.3.7. INCONCURRENCIA INJUSTIFICADA A TRES SESIONES ORDINARIAS CONSECUTIVAS O SEIS NO CONSECUTIVAS DURANTE TRES MESES**

Esta disposición lo que trata de evitar es la falta de dirección del concejo municipal. Al respecto cabe añadir que la ausencia de la jurisdicción municipal si bien puede resultar difícil de probar, logra conectarse con esta causal en tanto lo que sí puede acreditarse es la inasistencia a las sesiones del Concejo.

#### **2.2.3.8. NEPOTISMO, CONFORME A LA LEY DE LA MATERIA**

Las normas que deben tenerse en cuenta para la interpretación y aplicación de la figura del Nepotismo son la Ley N° 26771 y el Decreto Supremo N° 017-2002-PCM, modificadorio del Reglamento de la Ley.

Si bien inicialmente se consideraba como el único posible sujeto activo de nepotismo para efectos de la vacancia declarada por el JNE al alcalde, en vista de las irregularidades cometidas por algunos regidores que buscaban desvirtuar

la finalidad de las normas que la prohíben, éstos fueron considerados también como sujetos activos, siempre bajo el ámbito de la vacancia.

Así es. A través de un criterio adoptado por el Pleno del JNE en su calidad de intérprete material de las normas constitucionales y legales en materia electoral, y aplicando el método de interpretación sistemática, se ha determinado que si bien es cierto que el artículo 11° de la LOM señala que los regidores no pueden ocupar cargos de dirección y de confianza dentro de sus respectivas municipalidades y comunas, esta disposición debe entenderse como una limitación a efectos de evitar que dichos funcionarios públicos –a quienes se les ha encargado la labor de fiscalización de la gestión municipal realicen labores propias de la administración o invadan funciones ejecutivas delegadas por ley al Alcalde del Concejo por el cual han sido elegidos, mas no para efecto de lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley N° 26771, cuya finalidad no es otra que limitar el ingreso de parientes o familiares a las instituciones públicas sirviéndose para ello del poder de hecho que ejercen determinados funcionarios públicos.

A partir de la Resolución N° 420-2005, el Pleno del JNE adoptó para los casos de nepotismo un criterio con calidad de jurisprudencia vinculante, de acuerdo al cual, y de conformidad con el principio fundamental de coherencia del derecho, una interpretación que excluya a los regidores del ámbito de la Ley de Nepotismo llevaría al absurdo de fomentar la impunidad y contradecir la esencia y finalidad por la cual fue emitida dicha norma, lo que a su vez generaría desigualdad en el trato a determinados funcionarios e insatisfacción en la población en sus demandas sociales y de justicia, más aun si bajo los mismos supuestos un

alcalde puede ser vacado y aun cuando la persona de la que se trate no se encuentre ya laborando en la entidad estatal respectiva.

#### **2.2.3.9. INFRACCIÓN A LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LAS CONTRATACIONES**

De acuerdo al artículo 63° de la LOM, los alcaldes, regidores, servidores, empleados y funcionarios municipales no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes.

#### **2.2.3.10. CONFIGURACIÓN DE ALGUNOS IMPEDIMENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES DESPUÉS DE LA ELECCIÓN**

Los impedimentos a los que se refiere esta norma están establecidos en el artículo 8° de la LEM. Esta norma es, en parte, repetición de lo ya dispuesto por el inciso 2) del artículo 22° de la misma ley, esto es, de la causal referida a la asunción de otro cargo proveniente de mandato popular. Sin embargo, tratándose nuevamente de una incompatibilidad por tratarse del posible ejercicio de la función pública en dos cargos, esta causal además de abarcar los supuestos de cargos de elección popular, extiende su aplicación al considerar por ejemplo entre ellos a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

### **2.2.3.11. EJERCICIO DE CARGOS O FUNCIONES ADMINISTRATIVOS O EJECUTIVOS DE LOS REGIDORES**

Esta causal es de exclusiva aplicación para los regidores del Concejo Municipal. De acuerdo al artículo 11° de la LOM, éstos no pueden ocupar cargos de miembros de directorio, gerente u otro, en la misma municipalidad o en las empresas municipales o de nivel municipal de su jurisdicción.

Resulta importante en este tema diferenciar la delegación de facultades de la encargatura, sobre todo cuando alguna de ellas recae en el teniente alcalde, que es el primer regidor del Concejo Municipal. Como se sabe, de acuerdo al artículo 6° de la LOM, la alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local, siendo su máxima autoridad administrativa el alcalde. Ahora bien, cuando éste no se encuentra es el teniente alcalde quien se desempeña en el ejercicio de dicho cargo como encargado y no como regidor, de manera que durante esa encargatura mal puede configurarse alguna causal de vacancia sustentada en el supuesto establecido por el artículo 11° de la LOM.

Del mismo modo, no siendo delegables en los regidores las funciones administrativas ni ejecutivas del alcalde, y teniendo dicho carácter únicamente las tareas más bien “políticas” (que incluyen actividades como la asistencia a inauguraciones de obras públicas, etc.), tampoco podrá invocarse esta causal cuando un regidor, en cumplimiento de aquella delegación, realice actos que se circunscriban al citado tipo de actividades.

Así las cosas, vemos que para la aplicación de esta causal debe tomarse en cuenta lo establecido por el inciso 20) del artículo 20° de la LOM, según el cual, el alcalde puede delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal. Como ya se señalara, esta norma tiene vinculación con las referidas a nepotismo pues aun cuando formalmente un regidor no ocupara un cargo ejecutivo o administrativo, en los hechos ello suele suceder. De allí que la norma no se restrinja a hablar de “ocupar un cargo” sino que tome en cuenta el “ejercicio de funciones”.

## **2.2.4. PROCESO DE VACANCIA DE AUTORIDADES MUNICIPALES ELECTAS**

### **2.2.4.1. LA SOLICITUD DE VACANCIA**

Del artículo 23 de la LOM, se desprende que cualquier ciudadano, que tenga la condición de vecino del ámbito del gobierno local, puede solicitar la vacancia del cargo de su autoridad municipal electa, presentando su petición ante el Concejo Municipal o directamente ante el Jurado Nacional de Elecciones, a lo que este último, mediante auto debe trasladar la solicitud ante el concejo municipal (Castro, 2010).

Al respecto el JNE en reiterada y uniforme jurisprudencia ha señalado que, para solicitar el pedido de vacancia, quien lo haga debe ostentar la condición de vecino, y esto se demuestra con el Documento Nacional de Identidad (DNI), es decir, estar inscrito en el padrón electoral de la jurisdicción que se formula el pedido, quien no reúne este requisito no ostenta la condición de vecino, por lo

cual, no tiene legítimo interés y su solicitud es desestimada no pronunciándose por el fondo del petitorio.

Por otro lado, la solicitud de vacancia debe estar debidamente fundamentada y sustentada en pruebas que acrediten el incurso de la autoridad municipal en una de las causales previstas en la ley. Pues es principio probatoria, de que, quien alega un hecho tiene que probarlo, en consecuencia, es obligación del solicitante presentar la documentación necesaria que demuestre la causal de vacancia invocada, esta documentación debe producir certeza y convicción, para que los miembros del Concejo Municipal en primera instancia y en segunda e última instancia el Jurado Nacional de Elecciones puedan pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia del pedido. En la práctica se pueden presentar medios probatorios hasta la etapa de interposición de Recurso de Apelación, pero lo que no se puede hacer es incorporar nuevas causales de vacancia, una vez presentado el pedido y cumplido con el traslado correspondiente al afectado. Tampoco se puede pedir dos veces la vacancia de un Miembro del Concejo con los mismos argumentos y pruebas toda vez que atenta contra el principio constitucional de NE BIS IN IDEM, nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos (Castiglioni, 2009).

#### **2.2.4.2. PLAZO PARA RESOLVER LA SOLICITUD DE VACANCIA**

En este sentido existen algunos conflictos, veamos, si la solicitud de vacancia se presenta ante el Concejo Municipal, el plazo se empieza a computar desde el día que ha ingresado a través de la mesa de partes; sin embargo, nos encontramos con el problema que algunos Alcaldes en complicidad con los



Secretarios Generales no dan cuenta de este pedido en la siguiente sesión ordinaria en la estación de Despachos, con lo cual se dilata el procedimiento. Cuando la solicitud se presenta ante el Jurado Nacional de Elecciones y éste corre traslado a la municipalidad correspondiente para que el Concejo Municipal se pueda pronunciar conforme a sus atribuciones, y se presentan dos situaciones, al ingresar el expediente por la mesa de partes, también existe la mala costumbre de no informar en la siguiente sesión de concejo municipal ordinaria, retrasando con ello el plazo, lo peor de todo es que a veces se informa después de haber transcurrido dos a tres semanas, con lo cual el plazo se convierte en uno muy corto. El Jurado Nacional de Elecciones ha señalado que el plazo se computa desde la fecha que ingresó la solicitud a la mesa de partes previa verificación de los cargos correspondientes, lo cual es peligroso por lo señalado anteriormente que no se da cuenta del ingreso del pedido (JNE, 2012).

En caso que el Alcalde no convoque a la Sesión de Concejo Extraordinaria para tratar el pedido de vacancia, lo puede solicitar la tercera parte del número legal de los miembros del Concejo, señalando el punto de agenda materia de la convocatoria para que éste esté claramente determinado, se considera número legal al Alcalde y los Regidores, conforme a la Ley Electoral correspondiente. En caso de no ser convocada por el Alcalde dentro de los cinco días hábiles siguientes a la petición, puede hacerlo el primer regidor o cualquier otro regidor, previa notificación escrita al Alcalde, entre la convocatoria y la sesión mediará cuando menos un plazo de cinco días hábiles, si no se cumple con este plazo se trasgrede el debido procedimiento y el derecho de defensa; convocada así la sesión si asiste el alcalde, le corresponde presidirla conforme a sus atribuciones

establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, en caso contrario, la preside el teniente alcalde o cualquiera de los regidores. Debiendo tratarse el punto de agenda materia de convocatoria y más no otro.

Cuando el Jurado Nacional de Elecciones comprueba que el plazo para tratar la vacancia ha excedido de los 30 días hábiles y éste se sigue dilatando autoriza a su Procurador para que formule la denuncia penal correspondiente contra los Miembros del Concejo, sin perjuicio de ello se han dado casos en que el solicitante se acoge al silencio administrativo negativo y presenta su apelación, como los actuados no son elevados al Pleno del Jurado presentan su queja por defecto de tramitación y el máximo organismo electoral admite la queja y da trámite a la apelación solicitando se remita el expediente para su tramitación correspondiente.

#### **2.2.4.3. EL DERECHO DE DEFENSA**

Cuando se da cuenta en el Concejo Municipal que ha ingresado la solicitud de vacancia, sea en forma directa o a través del envío por parte del Jurado Nacional de Elecciones, debe correrse traslado al afectado, para que ejerza su derecho de defensa, debiendo otorgársele las copias correspondientes de todo el expediente; si la persona se encuentra presente, conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General se le tiene por notificado, salvo que esté ausente, en consecuencia se deberá proceder a su notificación en forma personal, conforme lo establece la propia ley antes citada y el Código Procesal Civil.

La ley no ha previsto qué tiempo tiene el Miembro del Concejo para absolver el traslado, por lo cual, incluso sus descargos los puede presentar en forma oral o escrita en la misma Sesión de Concejo, con la citación a la convocatoria para la Sesión de Concejo se debe escoltar el pedido de vacancia y todos los recaudos para que los miembros del Concejo Municipal estén suficientemente informados del tema a tratar de la causal que se invoca y los documentos que sustentan el pedido.

#### **2.2.4.4. SESIÓN EXTRAORDINARIA O AUDIENCIA PÚBLICA**

La convocatoria a la Sesión de Concejo Municipal debe realizarse con cinco días de anticipación, la ley no ha previsto que se convoque al ciudadano que presentó la solicitud de vacancia; sin embargo, a fin de garantizar el debido procedimiento y el derecho de defensa, es necesario que se le cite. La notificación al petitioner de la vacancia debe decir que puede asistir a la Sesión de Concejo Municipal en forma personal o acompañado de su abogado, para que sustente la solicitud de vacancia ante el Concejo Municipal en forma oral, toda vez que su solicitud ya la deberían tener todos los miembros del Concejo.

La instalación de la Sesión de Concejo se realiza por parte del Alcalde; posteriormente se verifica el quórum correspondiente por parte del Secretario General, dando lectura los nombres de los miembros del Concejo Municipal; se da lectura de la solicitud de vacancia; se procede a dar lectura del descargo del pedido de vacancia. Se llama al solicitante de la vacancia hasta en tres oportunidades para que pueda sustentar su petición en forma personal o a través de su abogado, no se le debe limitar término para su exposición. Si no se encuentra presente el solicitante o su abogado, el Alcalde pregunta al Secretario

General si ha cumplido con la notificación correspondiente al solicitante, verificando este.

A continuación se lee el descargo presentado por el afectado, si no lo ha hecho por escrito lo puede hacer en forma oral o a través de su abogado, tampoco tiene término para éste. Culminado los alegatos el Alcalde manifiesta habiéndose escuchado el Pedido de Vacancia y el descargo en forma escrita y en forma oral, se abre el debate para que los señores regidores puedan intervenir.

En la intervención de los regidores sí se aplica el Reglamento Interno de Concejo en los tiempos y las veces que debe hablar un regidor. Después del debate viene la votación que es nominal, para que conste en Acta los regidores que votaron a favor, los que votaron en contra y cuántos se abstuvieron, conforme al artículo 11º de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La votación es de la siguiente manera: Los que estén a favor del pedido de vacancia, los que estén en contra del pedido de vacancia, los que se abstienen. La ley establece, para que exista Acuerdo de Concejo que declare la vacancia deben votar los 2/3 del número legal de miembros de Concejo, el número legal lo conforman el alcalde y los regidores. Si la votación no ha alcanzado los 2/3 del número legal de miembros del Concejo, el alcalde manifiesta que la solicitud de vacancia ha sido rechazada, levantándose la Sesión.

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 días

hábiles ante el respectivo Concejo Municipal. El Acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación ante el mismo Concejo Municipal dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes al acuerdo.

El alcalde eleva los actuados en el término de 03 días hábiles al Jurado Nacional de Elecciones para su pronunciamiento final, el mismo que al amparo de lo establecido en el artículo 23º de la Ley Orgánica de Municipalidades y los incisos a) y u) de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones resuelve en segunda y definitiva instancia. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en un plazo máximo de 30 días hábiles bajo responsabilidad. La resolución del Jurado Nacional de Elecciones es definitiva y no revisable en otra vía, salvo cuando afecte manifiestamente el debido procedimiento.

#### **2.2.5. RESTRICCIONES A LA CONTRATACIÓN**

El país ha visto con estupor la difusión de los audios de cómo se maneja el dinero del Estado, que más allá de las personas, demuestra un grado de corrupción intolerable en las altas esferas del poder que hacen recordar al gobierno anterior del Partido Aprista y el gobierno del reo en cárcel Alberto Fujimori; sin embargo de esta descomposición social, que es un cáncer en la administración pública, no están ajenos los gobiernos locales y los gobiernos regionales, por ello creemos, en el caso de los presidentes regionales y los alcaldes, la sanción administrativa, por así decirlo, debe ser la vacancia del cargo, sin perjuicio del proceso penal que se le siga, además de la responsabilidad civil que le asista; sin embargo, nos encontramos con una realidad sorprendente, en el cual el máximo organismo electoral no tiene un criterio formado en la aplicación de la

causal de vacancia establecida en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y puntualmente en el uso indebido de los bienes públicos.

Al publicarse la LOM, el 27 de mayo del año 2003, se estableció como causal de vacancia el artículo 63º de la Ley Orgánica de Municipalidades, en el sentido que los alcaldes y regidores no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita personas sus bienes, estos como sabemos se encuentran establecidos en el artículo 56º del propio dispositivo, donde se establecen cuáles son los bienes muebles e inmuebles y los caudales, es decir, el dinero entre otros, con lo cual se han emitido resoluciones contradictorias del máximo organismo electoral que podemos resumir de la siguiente manera.

Se emite la Resolución N° 080-2004-JNE, que rechaza el pedido de vacancia contra el cargo de alcalde por haber contratado la difusión publicitaria en la empresa de televisión de propiedad del alcalde; la Resolución N° 110-2004- JNE, declara infundado el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado servicios de publicidad a la empresa de propiedad de su padre; primer criterio.

La Resolución N° 284-2004-JNE, declara la vacancia del cargo de alcalde por haber contratado por interpósita persona a través de la sociedad de arquitectas asociadas perteneciente a su ex cuñada; segundo criterio. Sin embargo en el año 2005 se emitió la Resolución N° 072-2005-JNE, en la cual se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado con la empresa de propiedad de su cuñada por un monto de S/.1,114.00; la Resolución N° 106-

2005-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado el volquete de propiedad de su padre; regresan al primer criterio. Posteriormente, se emite la Resolución N° 112-2005-JNE, donde declaran la vacancia del alcalde por haber recibido S/.5,400.00 y S/.500.00 bajo la modalidad de préstamo, señalando que el alcalde tiene interés en los contratos, por haberse utilizado un bien municipal y conforme al artículo 886° del Código Civil inciso 9) que el dinero es un bien mueble y por lo cual se ha hecho un uso indebido del patrimonio municipal; en el año 2006, se emite la Resolución N° 092-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo de alcalde por haber cobrado adelantos de pago de remuneraciones por un monto de S/.1,000.00; la Resolución N° 204-2006- JNE, que declara la vacancia del cargo edilicio por haber cobrado S/.1,000.00 en la modalidad de préstamo; la Resolución N° 755-2006-JNE, que declara la vacancia del cargo de alcalde al haber adquirido un terreno de propiedad de su madre por S/.15,000.00, aplicando el principio de racionalidad la tutela de los bienes públicos y la indebida disposición de los mismos, siendo establecido como criterio jurisprudencial vinculante para futuros casos; en esa misma línea se emite la Resolución N° 1221-2006-JNE, que declara la vacancia del cargo de alcalde por haber celebrado contrato de compra venta de un inmueble rústico a nombre de la municipalidad, de propiedad de la esposa de un regidor de la misma municipalidad; tercer criterio.

Sin embargo, en la Resolución N° 1266-2006-JNE, se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por el incremento del monto de remuneraciones como cobro de bonificaciones por escolaridad, aguinaldo de fiestas patrias y por navidad de los años 2004 y 2005, regresan al primer criterio;

posteriormente emiten la Resolución N° 430-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo edilicio por haber cobrado S/.500.00 como adelanto por días no laborados; la Resolución N° 453-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo edilicio por haber favorecido y beneficiado económicamente al suscribir un acta de negociación y propuesta económica de contratación entre la ONG donde tenía interés y la municipalidad provincial, pagándose la suma de S/.31,737.60 y S/.4,760.00; la Resolución N° 4845-2006-JNE, donde se declara la vacancia del cargo edilicio por la contratación de servicios de publicidad con la propia empresa de la cual es accionista, regresan al segundo criterio; se emite la Resolución N° 229-2007-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo edilicio por haber contratado con la empresa de servicios automotores y la empresa prestadora de servicios de saneamiento rural, donde se establece que se apartan de la Resolución N° 755-2006-JNE, en la cual se hizo la interpretación del artículo 63° en base al principio de razonabilidad de protección de los bienes públicos y la restricción de los bienes de propiedad municipal, la cual colocaba al Jurado Nacional de Elecciones de ser un organismo que administra justicia en materia electoral en un tribunal administrativo que sólo se dedica a aplicar la ley en forma literal, regresando a su primer criterio.

Posteriormente, se emite las Resoluciones N° 052-2008-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde al haber suscrito un contrato con la empresa con la que tiene relaciones comerciales; la Resolución N° 106-2008-JNE, que rechaza la petición de vacancia del cargo edilicio por haberle vendido artefactos eléctricos a la municipalidad; la Resolución N° 068-2008-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado los



servicios de una fotocopiadora de su propiedad; la Resolución N° 123-2008-JNE, donde se rechaza el pedido de vacancia del cargo de alcalde por haber contratado una empresa de responsabilidad limitada de propiedad de su primo hermano, es decir, aplican un cuarto criterio (Castiglioni, 2009).

El presente análisis nos demuestra que el Jurado Nacional de Elecciones tiene resoluciones contradictorias en la aplicación del artículo 63° de la Ley Orgánica de Municipalidades, lo que lleva a confusión, no sólo a los administrados sino a quienes ejercen la profesión ante este órgano electoral. En otros casos, se ha limitado a aplicar literalmente el texto que es el método más antiguo de aplicación del administrador de justicia de ver en qué está encerrada la norma; por lo tanto, la letra es lo que inmediatamente determina su sentido, pero olvidan que puede ocultar otros sentidos que han desentrañarse con base a lo que la letra exhibe.

Se debe recordar que los bienes públicos gozan de protección constitucional y lo que ha buscado el legislador constituyente, al igual que el legislador ordinario es protegerlos, no sólo dentro de la esfera del dominio municipal si no su uso indebido, sacándolos de la esfera de su administración, por lo cual la interpretación del artículo 63° debe estar cimentada en la teoría de la lógica de lo razonable.

El juez electoral tiene una función creadora en múltiples dimensiones, sin que ello signifique suprimir ni relajar la obediencia que debe al orden jurídico positivo. Pero no se debe olvidar que el orden jurídico positivo no consta solo de leyes sino también de la función jurisdiccional y criterio de conciencia. El juez electoral

es una pieza esencial e indiscartable del orden público positivo; las leyes obran tan solo mediante la interpretación que aquel les dé.

Por ello, debemos concluir que corresponde al máximo organismo electoral establecer una línea jurisprudencial donde se sancionen las conductas de quienes ejercen el poder y que en forma arbitraria hacen uso de los bienes públicos, contratando con empresas con la cual se encuentran vinculados a través de testaferros, con empresas de familiares, burlan los procesos de selección en las bases para favorecer a sus allegados, adoptan compromisos previos antes de los procesos, interés en los contratos, entre otros, donde evidentemente está de por medio el famoso 10%, 15% y hasta 20% de corrupción, actuar de otra manera sería cerrar los ojos y no querer ver y escuchar lo que otros ven y escuchan, además es crear la impunidad de quienes ostentan el poder transitoriamente y creen que los gobiernos locales como regionales son sus feudos y pueden manejar sus bienes de la forma como les viene en gana.

#### **2.2.6. CONCEJO MUNICIPAL**

Según la LOM, el concejo municipal, provincial y distrital, está conformado por el alcalde y el número de regidores que establezca el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a la Ley de Elecciones Municipales. Los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y 5 (cinco) regidores. El concejo municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras.

Otro lado, conforme al art. 24 de la Ley de Elecciones Municipales el número de regidores a elegirse en cada Concejo Municipal ha sido establecido por el Jurado Nacional de Elecciones mediante Resolución 1229-2006-JNE del mes de julio

del 2006. El Concejo Metropolitano de Lima es el único que tiene 39 regidores, los demás concejos municipales, de acuerdo a su población, tienen 15, 13, 11, 9, 7 y 5 regidores.

El último párrafo del artículo 5 de la LOM, señala que el Concejo Municipal ejerce funciones normativas y fiscalizadoras. Esta disposición es deficiente por incompleta dado que cuando los concejos municipales aprueban el presupuesto municipal, aprueban endeudamientos internos o externos, o cuando aprueban el régimen de organización interior, o declaran la vacancia de sus miembros, cuando cesan al gerente o aceptan donaciones, o encargan al procurador municipal iniciar procesos judiciales, y otros previstos en esta misma Ley, no están ejerciendo ni la función normativa ni la función fiscalizadora, sino una función administrativa, que ha debido ser expresada como tal. Asimismo, cuando los concejos municipales tienen que resolver las impugnaciones y reconsideraciones a la que se refiere el artículo 51 de la LOM, están ejerciendo una función jurisdiccional. Por eso, convenimos con Castro (2010), que las funciones de los Concejos Municipales en realidad no son solamente dos sino cuatro, y son las siguientes: funciones: normativa, administrativa, jurisdiccional; y fiscalizadora (Castro, 2010).

Los Concejos Municipales ejercen su función normativa elaborando y aprobando ordenanzas y reglamentos en materias de su competencia. Ejercen la función administrativa cuando aprueben el presupuesto municipal o establezcan el régimen de organización interior o aprueben la remuneración del alcalde, a que se refieren los incisos 1), 3) y 26) del artículo 9 de la LOM. Los Concejos

Municipales ejercen funciones jurisdiccionales cuando resuelven reconsideraciones que interpongan los regidores (Art. 51 de la LOM) o cuando se impugne la vacancia por los afectados, (Art. 23 de la LOM).

Finalmente, los Concejos Municipales ejercen su función fiscalizadora cuando disponen la realización de auditorías, velan por la prestación eficaz de los servicios públicos locales, fiscalizan a los funcionarios de la Municipalidad o disponen el cese del gerente municipal, etc., (conforme lo disponen los incisos 21), 30) y 33); del art. 9 y el artículo 31 de la LOM).

### **2.2.7. BIENES MUNICIPALES**

Los bienes municipales a la luz del artículo 56 de la LOM, son: 1. los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales. 2. Los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad. 3. Las acciones y participaciones de las empresas municipales. 4. Los caudales, acciones, bonos, participaciones sociales, derechos o cualquier otro bien que represente valores cuantificables económicamente. 5. Los terrenos eriazos, abandonados y ribereños que le transfiera el Gobierno Nacional. 6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas. 7. Los legados o donaciones que se instituyan en su favor. 8. Todos los demás que adquiera cada municipio. Y las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires son bienes de dominio y uso público (Alfaro, 2011).

## **2.3. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.**

### **2.3.1. HIPÓTESIS GENERAL**

El proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, no es eficaz para la protección de los bienes municipales.

### **2.3.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS**

A mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, se desprotege los bienes municipales.

Los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, no son uniformes

**Sistema de variables**

La eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones y la protección de los bienes municipales, en el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, 2014.

Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Indicadores
¿Es eficaz el proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, para la protección de los bienes municipales?	Determinar la eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, y la protección de los bienes municipales.	El proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, no es eficaz para la protección de los bienes municipales.	<b>V.I.</b> Proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones.	Resoluciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundadas</li> <li>- Infundadas</li> <li>- Dadas por cosa juzgada</li> <li>- Nulas</li> </ul>
¿En qué medida el Jurado Nacional de Elecciones resuelve favorable o desfavorable, los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación?	Determinar en qué medida el Jurado Nacional de Elecciones resuelve favorable o desfavorable, los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación.	A mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, se desprotege los bienes municipales.	<b>V. D.</b> Protección de Bienes municipales.	Fundamentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorables</li> <li>- Desfavorables</li> </ul>
¿Los fundamentos adopta el Jurado Nacional de Elecciones para resolver favorable o desfavorable los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación?	Determinar los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para resolver favorable o desfavorablemente los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación.	Los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, no son uniformes.		

## CAPÍTULO III

### DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.2. TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

En la investigación el método a utilizar será mixto de la dogmática jurídica por cuanto se hablara de la eficacia de la norma jurídica. Esta orienta a la exploración, la descripción y el entendimiento de la eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, para la protección de los bienes municipales, mediante los métodos de teoría fundamentada y el hermenéutico, y sus técnicas del análisis del discurso y el dogmático jurídico, con sus instrumentos de observación cualitativa y cualitativa, bitácora de registro, bitácora de análisis y ficha de análisis del discurso.

### **3.2. POBLACIÓN Y MUESTRA DE LA INVESTIGACIÓN.**

#### **3.2.1. UNIDAD DE ANÁLISIS**

En la presente investigación se tiene como unidad de análisis a los procesos de vacancia de autoridades municipales por causal de restricciones a la contratación, contenidos en los expedientes, tramitados en el Jurado Nacional de Elecciones, durante el año 2014. (Hernández, S., Fernández, C., y Baptista, L., 2006).

#### **3.2.2. POBLACIÓN**

La población de la investigación está compuesta por una población finita. Ya que, la unidad de análisis, procesos de vacancia de autoridades municipales por causal de restricciones a la contratación. Que fueron puestos a conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones, vía recurso de apelación, hasta diciembre del año 2014, fue en total 124 expedientes tramitados de 251 expedientes de procesos de vacancia en general.

#### **3.2.3. MUESTRA**

El tipo de muestra de la investigación es probabilística aleatoria simple, su tamaño se ha determinado para una población de 124 expedientes en apelación por la causal de infracción a las restricciones de contratación, con una desviación estándar no mayor a 0.05. Para lo cual se ha aplicado las siguientes formulas:

$$1) n' = \frac{s^2}{V^2}$$

$$2) n = \frac{n'}{1 + \frac{n'}{N}}$$

Dónde:



$N$  = Tamaño de la población, 124 expedientes.

$y$  = Valor promedio de una variable = 1, una resolución por expediente.

se = Error estándar 0.05, de 100 casos 95 veces la precisión sea correcta.

$$V^2 = e^2 = 0.0025$$

$$s^2 = p(1 - p) = 0.95(1 - 0.95) = 0.0475$$

$$p = 0.95$$

$n'$  = Tamaño de la muestra sin ajustar.

$n$  = Tamaño de la muestra.

Entonces nuestra muestra será de:

$$n' = \frac{0.0475}{0.0025} = 19$$

$$n = \frac{19}{1 + \frac{19}{124}} = 16.5 = 17 \text{ expedientes}$$

### 3.3. UBICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA POBLACIÓN

#### 3.3.1. UBICACIÓN DEL ESTUDIO

El estudio se realizará en el JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE), que es un organismo autónomo que tiene como finalidad el de garantizar el derecho a elegir y ser elegido, velando por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales.

##### 3.3.1.1. HISTORIA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

El JNE se creó el 26 de mayo de 1981, fecha de promulgación del Estatuto Electoral (Decreto Ley N° 7177) que establece su creación en la capital de la República y de jurados departamentales en cada capital de departamento. La creación del JNE fue el resultado de un largo proceso de maduración política y

electoral que se inicia con las Constituciones de 1823 y 1826 que hacían referencia al “poder electoral”.

Este proceso de maduración continúa con las Constituciones de 1933, y específicamente la de 1979. Esta última consagra al JNE como único organismo electoral del Perú. Sin embargo, la Constitución de 1993 establece la división de la administración electoral en tres organismos electorales.

En su vida institucional, el JNE ha garantizado la voluntad popular en 16 Elecciones Políticas Generales, 9 Elecciones Parlamentarias, 18 Elecciones Municipales, 2 Referéndum, 3 Elecciones Regionales entre otras consultas populares. Con motivo de las Elecciones Políticas Generales del 2006, el JNE promovió la suscripción del Pacto Ético Electoral por las organizaciones políticas en el Registro de Organizaciones Políticas. Dicho pacto fomenta básicamente el voto informado en la ciudadanía y el debate de ideas y programas durante la campaña electoral.

#### **3.3.1.2. MISIÓN DEL JNE**

Garantizar la voluntad popular mediante la fiscalización de la organización y ejecución de los procesos electorales en el ámbito nacional, regional y local, manteniendo latente en la sociedad peruana la participación democrática. Asimismo, en cumplimiento de su función educadora difunde la formación de valores cívicos ciudadanos para la conciencia pacífica.

### **3.3.1.3. VISIÓN DEL JNE**

Constituirse en el organismo posicionado en la ciudadanía, organizaciones políticas, autoridades nacionales, regionales y locales, como ente rector del Sistema Electoral, demostrando liderazgo, competencia, ética e integridad.

### **3.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

La técnica que se usa para la recolección de datos de las unidades de análisis, es el hermenéutico, mediante la observación cualitativa y el registro de documentos.

Datos primarios: análisis de expedientes, resoluciones, archivos documentales e informes orales, videos.

### **3.5. PLAN DE TRATAMIENTO DE DATOS**

La técnica que se utiliza para el procesamiento y análisis los datos de es la observación cualitativa, el análisis del discurso y la dogmática jurídica, el registro de documentos, expresada en bitácoras de registro y bitácoras de análisis: análisis documental y análisis del discurso.

## **CAPITULO IV**

### **ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN**

Una vez aplicado los instrumentos de recolección de los datos, se procedió a realizar el tratamiento correspondiente para el análisis de los mismos, por cuanto la información que se obtendrá constituirá las conclusiones a las cuales llega la presente investigación. Entonces, se determinará la eficacia del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, y la protección de los bienes municipales; para ello, determinaremos la medida en que el Jurado Nacional de Elecciones resuelve declarando fundada, infundada o improcedente, los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, y los criterios y fundamentos que adopta para declarar fundada, infundada o improcedente los procesos de vacancia de autoridades municipales por dicha causal.

**4.1. Al existir mayor proporción de resoluciones declaradas infundadas o improcedentes, respecto a las resoluciones fundadas, se desprotege los bienes municipales.**

**4.1.1. Número de expedientes tramitados en el JNE que constituyen la muestra.**

**TABLA N°01**

**NÚMERO DE EXPEDIENTES TRAMITADOS EN EL JNE QUE CONSTITUYEN LA MUESTRA**

Nro.	Expediente	Tipo de Resolución	%
1	J-2014-04019	Infundado	
2	J-2014-04002	Dar por concluido	
3	J-2014-03962	Nulo	
4	J-2014-03912	Dar por concluido	
5	J-2014-03806	Infundado	
6	J-2014-03684	Fundado	
7	J-2014-03235	Infundado	
7	J-2014-03160	Dar por concluido	
9	J-2014-02956	Infundado	
10	J-2014-00014	Fundado	
11	J-2014-00101	Dar por concluido	
12	J-2014-00124	Infundado	
13	J-2014-00694	Dar por concluido	
14	J-2014-00868	Infundado	
15	J-2014-00076	Infundado	
16	J-2014-00546	Infundado	
17	J-2014-00262	Infundado	
Total 17 expedientes			100

Fuente: Análisis de expediente del JNE.

En referencia a la tabla 01, debemos señalar que, los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, que fueron puestos a conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones, vía recurso de apelación, hasta diciembre del año 2014, fueron en total 124 expedientes, de 251 expedientes de procesos de vacancia en general. De los cuales, mediante

un muestreo probabilístico aleatorio simple (Hernández, S., Fernández, C., y Baptista, L., 2006), se ha obtenido 17 expedientes, que constituyen el 100%.

#### 4.1.2. Número de expedientes según tipo de resolución

**TABLA02**

**NÚMERO DE EXPEDIENTES SEGÚN TIPO DE RESOLUCIÓN**

Tipo de Resolución	Nro.	%
Infundado	9	52.9
Fundado	2	11.8
Concluido	5	29.4
Nulo,	1	5.9
Total	17	100.0

Fuente: Análisis de expediente del JNE.

En la tabla número 02, se puede apreciar, que del total de expedientes, que constituyen la muestra, los resultados han sido variados. Existen, 09 expedientes que culminaron con resolución que declara infundada la solicitud de vacancia, por la causal de restricciones a la contratación, lo que representa el 52.9 %, 02 expedientes que declaran fundado lo que representa el 11.8%, 05 expedientes que han concluido sin declaración de fondo representado el 29.4% y 01 expediente con declaratoria de nulidad representado el 5.9 %.

De lo expuesto se puede notar, que la mayor proporción de expedientes tramitados en el Jurado Nacional de Elecciones han sido declarados infundados,

vale decir, que más de 50%, han sido declaradas infundadas. Por el contrario solo el 11.8% han sido declaradas fundadas.

#### 4.1.3. Número de Expedientes según tipo de conclusión del proceso

**TABLA 03**

**NÚMERO DE EXPEDIENTES SEGÚN TIPO DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO**

<b>Tipo de Conclusión</b>	<b>Nro.</b>	<b>%</b>
Con declaración de fondo	11	64.7
Sin declaración de fondo	6	35.3
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Análisis de expediente del JNE.

En la tabla 03, podemos apreciar que durante el año 2014, 11 expedientes del total de la muestra, han concluido con declaración sobre el fondo, es decir, ha sido declaradas fundadas o infundadas, la solicitud de vacancia, representado el 64.7%. Por otro lado, 6 expedientes concluyeron sin ninguna declaración de fondo (Nulas y dadas por concluida), representando el 35.3%. Por ello, podemos señalar que durante el periodo de estudio, ha existido más de un tercio de expedientes que no han sido resueltos, por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, es decir, que no se le ha dado una respuesta oportuna y fundada en derecho a los ciudadanos.

#### 4.1.4. Número de expedientes según resolución favorable o desfavorable a la solicitud al ciudadano

TABLA 04

#### NÚMERO DE EXPEDIENTES SEGÚN RESOLUCIÓN FAVORABLE O DESFAVORABLE A LA SOLICITUD AL CIUDADANO

Tipo de respuesta	Nro.	%
Favorable	2	11.8
Desfavorable	15	88.2
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Análisis de expediente del JNE.

En la tabla 04, podemos observar que, solo 02 expedientes, que representa el 11.8% del total, han sido respuestas favorables, lo que implica que han sido declaradas fundadas las solicitudes de los ciudadanos. Por su parte, 15 expedientes han sido desfavorables a las solicitudes de los ciudadanos, que implica, resoluciones infundadas, nulas y dadas por concluida, representando el 88.2% del total.

De lo expuesto, se puede afirmar, que la relación existente entre las resoluciones favorables y desfavorables es desproporcionada, ya que las resoluciones desfavorables representan el 88.2% del total. Considerando que la causal establecida en el artículo 22 inciso 9, concordante con el artículo 63 de la Ley 27972, tiene como objeto la protección de bienes municipales. Al no ser amparada y en muchos casos no ser ni evaluada las solicitudes de vacancia con dicha causal. Se desprotege los bienes municipales. Lo que se evaluará más detalladamente a continuación.



## **4.2. LOS FUNDAMENTOS QUE ADOPTA EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES PARA LOS PROCESOS DE VACANCIA DE AUTORIDADES MUNICIPALES POR LA CAUSAL DE RESTRICCIONES A LA CONTRATACIÓN, NO SON UNIFORMES**

### **4.2.1. FUNDAMENTOS DE LAS RESOLUCIONES DESFAVORABLES**

#### **4.2.1.1. FUNDAMENTOS DE LAS RESOLUCIONES INFUNDADAS**

##### **ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE NRO. J-2014-04019**

Del análisis de la Resolución Nro. 0049-2015-JNE, recaído en el expediente Nro. J-2014-04019, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, entre otros argumentos, señala que, es posible concluir que no se encuentra acreditado que la burgomaestre cuestionada haya celebrado los contratos de cesión en uso, arrendamiento y el convenio de cooperación interinstitucional bajo el deliberado interés de obtener, como consecuencia de la disposición de los indicados bienes, algún beneficio en forma personal o mediante un tercero vinculado a ella. Sin embargo, en el fundamento 2, de dicha resolución, se ha establecido como uno de los elementos o requisitos para la configuración de la causal de vacancia, el interés propio o indirecto, y no un interés deliberado, como lo establece al momento de resolver. Si bien es cierto, que no existiría mayor problema en la interpretación amplia que se la pueda dar a dichos criterios, empero, tratándose de procesos en los cuales, la consecuencia sería la privación de derechos políticos, se debe tener bastante cuidado, al momento de establecer criterios.

Asimismo, debemos hacer notar que en la resolución materia de análisis, existe una contradicción, entre la ratio decidendi de la resolución, que se encuentra en el fundamento 11, con en el fundamento 12 de la misma resolución. Pues se

establece que es posible concluir que no se encuentra acreditado que la burgomaestre cuestionada haya celebrado los contratos de cesión en uso, arrendamiento y el convenio de cooperación interinstitucional bajo el deliberado interés de obtener, como consecuencia de la disposición de los indicados bienes, algún beneficio en forma personal o mediante un tercero vinculado a ella. Sin embargo, en el fundamento 11, establece que, con respecto al argumento donde se sostiene que los bienes inmuebles objeto de los indicados contratos no serían de propiedad municipal y que, por ello, no podrían haber sido objeto de disposición por parte de la alcaldesa, corresponde precisar que este Supremo Tribunal Electoral no es competente para determinar si dichos bienes son o no de propiedad municipal ni establecer la legitimidad o no de los actos de disposición que se practicaron sobre estos, más allá del contexto del análisis de la infracción a las restricciones de contratación, que en el presente caso no ha sucedido. En efecto, en la propia resolución en su fundamento 01, el JNE, establece que la finalidad de la causal de vacancia objeto de análisis, es la protección de los bienes municipales, estos últimos sin duda, conforme al principio de legalidad, se refieren a los establecidos en el artículo 56 de la LOM, por lo tanto, el JNE al menos debe establecer que los bienes municipales a que se refiere el artículo 63, son los previstos en el artículo 56 de la misma ley, y que estas son las que deben ser objeto de disposición por la autoridad municipal, conforme también lo ha establecido en el considerando segundo de la resolución referida.

Por otro lado, el JNE señala que no es su competencia evaluar la legitimidad del acto de disposición de bienes, sin embargo, en su propia jurisprudencia, en el

fundamento 25 de la Resolución 171-2009-JNE, ha establecido que, “el conflicto de intereses constituye un elemento central en la interpretación de la prohibición de contratar; este se presenta cuando se celebran contratos sin respetar requisitos legales o aplicar criterios racionales (licitación pública, proceso de contratación abierto y transparente, elección de contratantes por tercero imparcial, etc.) que excluyan un favorecimiento indebido por quien se encuentra en una posición privilegiada (alcalde, regidores, etc.). Entonces, existe una contradicción en las decisiones del JNE.

### **Análisis del Expediente Nro. J-2014-03806**

Al resolver la solicitud de vacancia, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en su fundamento 8, sostiene que, no es posible emitir sanción de vacancia respecto de tales sucesos, en la medida que la vacancia, de conformidad con la Resolución N.º 254-2009-JNE, tiene como objetivo separar de manera definitiva del cargo representativo al alcalde o regidor que haya incurrido en cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 22 de la LOM, dentro del periodo en que ocurrieron los hechos. Tal conclusión, además, dependerá de que los hechos por los cuales se solicitó la vacancia de la autoridad edil reelecta no hayan sido reiterados en la actual gestión municipal o no hayan tenido continuidad hasta el presente periodo de gobierno edil.

Sin embargo, en su fundamento 09, señala también que, en la medida que en muchas situaciones es necesario comprobar la veracidad de las alegaciones, resulta ineludible pronunciarse respecto de ellas y determinar la acreditación de la causal invocada. No obstante, que en su Resolución Nro. 0049-2015-JNE, el

mismo JNE ha señalado que, no es competente para determinar si dichos bienes son o no de propiedad municipal ni establecer la legitimidad o no de los actos de disposición que se practicaron sobre estos, más allá del contexto del análisis de la infracción a las restricciones de contratación. Demostrándose criterios contradictorios y apreciaciones subjetivas, pues la necesidad o no, de evaluarse la veracidad de los hechos alegados por las partes, estará sujeto a la liberalidad del JNE, lo mismo ocurre con lo que se considera el contexto de análisis de la causal de infracciones a la contratación.

En su fundamento 14, el JNE señala que, advirtiéndose en la fecha, que los hechos cuestionados se refieren a situaciones ocurridas durante un periodo municipal que ya concluyó (2007-2010), a consideración de este Supremo Tribunal Electoral, emitiendo pronunciamiento sobre el presente recurso de apelación, corresponde rechazar la solicitud de vacancia. Sin embargo, en su fundamento 16, se pronuncia sobre los hechos de fondo, afirmando que, en tal sentido, no se puede afirmar que el burgomaestre cuestionado incurrió en la causal de restricciones de contratación por cuanto, si bien existió una relación contractual, no se verifica el interés propio o el interés directo que habría tenido la citada autoridad edil, ya que en el caso de los mencionados predios, sus padres se encuentran en posesión directa e inmediata de estos, con anterioridad a la suscripción del citado contrato de ratificación. No obstante que, concluye resolver exhortando a Jorge Luis Barthelmess Camino, alcalde reelecto de la Municipalidad Distrital de San Bartolo, provincia y departamento de Lima, a que se abstenga de contratar con sus parientes más cercanos. Además de que, en reiteradas resoluciones como, en el fundamento 1, segundo párrafo, de la

Resolución Nro. 53-2013-JNE, el JNE ha señalado que el interés directo se configurará si se advierte una razón objetiva por la que pueda considerarse que el alcalde tendría algún interés personal en relación a un tercero, por ejemplo, si ha contratado con sus padres. Como de hecho ha ocurrido en el presente caso. Sin embargo, el JNE se ha pronunciado innecesariamente sobre los hechos, además de no fundamentar la razón de que el alcalde no tendría un interés directo sobre la contratación.

### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 2956**

En este caso el JNE, emite su Resolución Nro. 0019-2015- JNE, fundamentando en el párrafo 9, que concluye que ni de los actuados obrantes en el expediente ni de las pruebas aportadas por el solicitante, se ha logrado acreditar que, con el contrato de locación de servicios de Jhon Alfonso Arroyo Guardado y los contratos administrativos de servicios de los 52 trabajadores celebrados con la referida entidad edil, exista una relación de parentesco, contractual u obligacional (de crédito o deuda) entre la alcaldesa y alguna de las personas antes mencionadas, la cual pueda erigirse como prueba idónea que permita evidenciar el necesario interés propio o directo en relación a dichas contrataciones sobre prestaciones de servicios. Del mismo modo, tampoco existen medios probatorios que adviertan que las contrataciones realizadas le hayan generado a la alcaldesa algún beneficio real o potencial alguno, es decir, que no la libera de carga económica ni tampoco le supone un beneficio de la misma naturaleza, como sería, por ejemplo, que la contraprestación realizada a favor de los contratados se haya revertido en beneficio de la burgomaestre.

Fundamentación que si es coherente con su reiterada jurisprudencia además con los hechos acreditados en el proceso de vacancia.

#### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 124**

Del análisis del expediente, J-2014-124, resuelto mediante Resolución Nro. 396-2014-JNE, se tiene que esta fue declarada infundada, conforme al fundamento 05 de la misma resolución, que señala, que no obstante a las expresiones del Alcalde, no puede colegirse la existencia de un vínculo contractual cuyo objeto haya sido un bien municipal. Sin embargo, pese a que no se ofreció como prueba de parte el Expediente J-2013-1502, sobre nepotismo, el JNE en su considerando 03 de la resolución bajo comentario, ha señalado que Carlos Alfredo Gutiérrez Pareja fue vacado del cargo de regidor, por haberse encontrado en plena capacidad de conocer de la contratación de su sobrino Víctor Hermogenes Zarate Gutiérrez por parte de la Municipalidad Distrital de San Luís, pero no se opuso a dicho vínculo contractual. Nótese que es el propio JNE que reconoce que el sobrino de un regidor vacado fue contratado en la Municipalidad, es decir que existía un vínculo contractual entre la municipalidad y el sobrino del regidor vacado y que por afirmaciones del propio Alcalde, conforme consta en la Acta de fecha 28 de mayo de 2013, obrante en el expediente, conocía que existía una relación contractual. Sin embargo, el JNE de elecciones, concluye en el presente caso señalando que no existe ninguna relación contractual entre el sobrino del regidor y la municipalidad, lo que evidentemente resulta contradictorio.

#### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 868**

En el presente caso, el JNE mediante Resolución Nro. 3793-A-2014-JNE, ha decidido declarar infundado la solicitud de vacancia, con el siguiente fundamento, sostiene que, respecto al tercer elemento, si bien se advierte la existencia de una relación bilateral entre la municipalidad, en cuanto institución, y el regidor, en cuanto sujeto particular, no se encuentra acreditado un aprovechamiento indebido en la contratación bajo análisis, por el contrario, está demostrado que, la Municipalidad Provincial de Puno ha venido efectuando la contratación de publicidad en la Revista de Difusión Cultural “Alasita”, durante años 2006 a 2010, esto es, cuando el regidor cuestionado no tenía la condición de autoridad edil. Debemos hacer notar, que en esta ocasión el JNE introduce un nuevo elemento de análisis para la configuración de la causal de vacancia bajo análisis, el aprovechamiento indebido en la contratación. Desvinculándose de la línea jurisprudencial establecida en los expedientes, J-2012-797, J-2012-433, J-2012-183, J-2012-165, J-2012-148, muy bien reseñada en el fundamento 1 de su Resolución 053-2013-JNE, que establece como tercer elemento de análisis, la existencia de, “c) si, de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde y regidor en su calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular”, no requiriendo el aprovechamiento indebido, como en algunas ocasiones lo requiere el JNE. Es así, que el JNE en esta resolución también entra en contradicciones con otros criterios ya establecidos.

### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 76**

En la Resolución Nro. 344-2014-JNE, del expediente en análisis, el JNE, ha señalado que, para efectos de que se tenga por acreditado el presente elemento, es preciso mencionar que no resulta suficiente que se evidencie la existencia de irregularidades en el proceso de contratación. Esto último podría ser considerado como un indicio, más no prueba fehaciente e indubitable de una relación o vínculo familiar, contractual o societario, entre la autoridad municipal y la persona (natural o jurídica) que contrata con la entidad edil. Efectivamente, para que se advierta el interés directo o propio de la autoridad municipal en la suscripción del contrato es necesario que se aprecie no solo la voluntad de quebrantar el ordenamiento jurídico (las normas que regulan las restricciones de contratación, para ser más precisos), sino que se requiere el vínculo entre el alcalde o regidor y el contratante. Sin embargo, el propio JNE, en el fundamento 26 de la Resolución Nro. 171-2009-JNE, ha señalado, que, dada la libertad probatoria que rige nuestro sistema jurídico, no es posible señalar una lista de medios probatorios que permitan concluir que se actuó en la búsqueda de un beneficio indebido. Baste decir que este podrá presumirse cuando se puede demostrar la existencia de una clase de vínculo entre el alcalde o servidor público y el beneficiario del contrato municipal y que no fue puesto en conocimiento de los órganos municipales correspondientes. Claramente se evidencia una contradicción entre los fundamentos establecidos por el propio JNE, pues, en la resolución bajo análisis señala que no es suficiente un indicio sino una prueba fehaciente e indubitable, no obstante que nuestro sistema jurídico es el de la libertad probatoria, como bien se ha señalado en la Resolución Nro. 171-2009-JNE.

#### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 546**



En la Resolución Nro. 3705-2014-JNE, el JNE señala que, ni de los actuados obrantes en el expediente ni de las pruebas aportadas por el solicitante, se ha logrado acreditar que, con el contrato celebrado entre la entidad edil y el pariente de la autoridad cuestionada, le haya generado a este beneficio real o potencial alguno, es decir, que no lo libera de carga económica ni tampoco le supone un beneficio de la misma naturaleza, como sería, por ejemplo, que la contraprestación realizada a favor del contratado se haya revertido en beneficio del burgomaestre, así tampoco se ha acreditado que se haya preferido la contratación de su familiar antes de otra u otras personas. En esta resolución, respecto al tercer elemento de configuración de la causal de vacancia prevista en el artículo 22 inciso 9 de la Ley 27972, el JNE introduce nuevos elementos de configuración como la exigencia de la existencia de un beneficio real o potencial a favor de la autoridad municipal, además de la preferencia a un familiar en desmedro de otras personas. Nuevamente se hace notar la falta de uniformidad en los fundamentos al momento de resolver las solicitudes de vacancia por la causal objeto de estudio.

#### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 546**

En la Resolución N° 000385-2014-JNE, el JNE, señala que, se le imputa al alcalde cuestionado haber aprobado mediante Resolución de Alcaldía N.° 152-2013-A/MDA, del 16 de julio de 2013 (fojas 142 a 143), el “presupuesto en el nivel institucional por incorporación del plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal” para el mejoramiento del parque Libertad. De la revisión de estos actuados se aprecia que dicha resolución se emitió en mérito al Acuerdo de Concejo N.° 077-2013-CM/MDA, del 16 de julio de 2013,

emitido en la Sesión Ordinaria N.º 014-2013-CM, por el que el Concejo Distrital de Acolla aprobó y autorizó tal modificación (fojas 145 a 146). En ese sentido, no se advierte irregularidad que conlleve a determinar la existencia de la causal de vacancia de restricción en la contratación, por lo que debe declararse infundado este extremo de la apelación. Fundamento que es coherente con la línea jurisprudencial del JNE, por ello, no merece mayor comentario.

#### **4.2.1.2. FUNDAMENTOS DE LAS RESOLUCIONES DADAS POR CONCLUIDA**

##### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 4002**

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente el JNE, ha señalado que, se observa que el ciudadano Martín Ramón Huayanca Ramos elegido para el periodo de gestión municipal 2011-2014 ha culminado su mandato en el cargo de regidor de la Municipalidad Distrital de Subtanjalla, en consecuencia, carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo respecto del presente expediente; por lo que corresponde disponer la conclusión del presente procedimiento y archivar el expediente con conocimiento de los interesados. Con lo que se evidencia que el expediente no ha concluido con una declaración de fondo, pese, a que esta ha tenido como inicio en fecha 10 de diciembre de 2013. No habiéndose observado el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 23 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades-.

##### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 3912**

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente el JNE, ha señalado que, se observa que la ciudadana Jamilet Edit Blas Gavidía, elegida para el periodo de gestión municipal 2011-2014, ha culminado su mandato en el cargo de regidora de la Municipalidad Provincial de Julcán; en consecuencia, carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo respecto del presente expediente, por lo que corresponde disponer la conclusión del presente procedimiento y archivar el expediente con conocimiento de los interesados. Con lo que se evidencia que el expediente no ha concluido con una declaración de fondo, pese, a que el recurso de apelación se presentó en fecha 7 de julio de 2014. No habiéndose observado el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 23 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades-. Afectándose de esa forma los derechos de los solicitantes como también, la finalidad de la causal de vacancia, que es la protección de los bienes municipales.

#### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 3160**

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente el JNE, ha señalado que, el ciudadano cuestionado, elegido para el periodo de gestión municipal 2011-2014, ha culminado su mandato en el cargo de alcalde de la Municipalidad Distrital de Maranura, en consecuencia, carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo en el presente expediente, por lo que corresponde disponer la conclusión del procedimiento y el archivo definitivo del expediente, con conocimiento de los interesados. Con lo que se evidencia que el expediente no ha concluido con una declaración de fondo, pese, a que la solicitud de vacancia ha sido presentado en fecha 22 de octubre de 2013 y el recurso de apelación ha sido elevado en fecha 2 de octubre de 2014. No habiéndose observado el

plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 23 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades-. Afectándose de esa forma los derechos de los solicitantes como también, la finalidad de la causal de vacancia, que es la protección de los bienes municipales.

#### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 101**

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente el JNE, ha señalado que, se aprecia que Ana María Nina huanca Osores, culminó su mandato edil el 31 de diciembre de 2014, sin que el Concejo Distrital de Sincos remita la información solicitada, en consecuencia, al no obrar en autos documentos que acrediten que se realizó una nueva sesión extraordinaria y se cumplió con el debido procedimiento, y estando a que el citado concejo distrital tiene una nueva conformación, con motivo de las elecciones regionales y municipales 2014, carece de objeto continuar con la tramitación del presente expediente, por lo que debe darse por concluido y disponer su archivo con conocimiento de los interesados.. Con lo que se evidencia que el expediente no ha concluido con una declaración de fondo, pese, a que la solicitud de vacancia ha sido presentado en fecha 10 de diciembre de 2013 y el recurso de apelación ha sido presentada en fecha 2 de enero de 2014. No habiéndose observado el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 23 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades-. Afectándose de esa forma los derechos de los solicitantes como también, la finalidad de la causal de vacancia, que es la protección de los bienes municipales.

#### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 694**

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente el JNE, ha señalado que, se aprecia que la autoridad antes mencionada culminó su mandato el día 31 de diciembre de 2014. En consecuencia, carece de objeto continuar con el trámite de este expediente jurisdiccional, por lo que corresponde disponer su archivo con conocimiento de los interesados. Con lo que se evidencia que el expediente ha concluido con sin una declaración de fondo, pese, a que la solicitud de vacancia ha sido presentado en fecha 24 de junio de 2014. No habiéndose observado el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 23 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades-. Afectándose de esa forma los derechos de los solicitantes como también, la finalidad de la causal de vacancia, que es la protección de los bienes municipales.

#### **4.2.1.3. FUNDAMENTOS DE LAS RESOLUCIONES NULAS**

##### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 694**

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente, el JNE, ha señalado que, de autos se advierte la existencia de un vicio en el trámite del procedimiento de vacancia seguido en contra del mencionado ex alcalde, esto por cuanto el Acuerdo de Concejo N.º 376-2014-CM/MDM, de fecha 27 de octubre de 2014, que aprobó su recurso de reconsideración contra el Acuerdo de Concejo N.º 316-2014-CM/MDM, de fecha 18 de agosto de 2014, que en su momento declaró su vacancia, fue expedida sin la votación requerida por el artículo 13 de la LOM, es decir, sin los dos tercios de los votos de los miembros del concejo distrital. Así, se observa que la aprobación de la reconsideración no obtuvo los 6 votos necesarios, en tanto, se trata de un concejo de 8 miembros (alcalde y 7 regidores). Por lo que coherentemente se ha procedido a declarar nula la

resolución, pero, esta resolución fue emitida el 24 de junio de 2015, muy después de haberse concluido el mandato de la autoridad municipal cuestionada.

#### **4.2.1.4. FUNDAMENTOS DE LAS RESOLUCIONES FAVORABLES**

##### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 3684**

En la Resolución N.º 0047-2015-JNE, el JNE, señala que de autos, se aprecia que la disposición de la mencionada maquinaria se realizó en el marco de un plan de trabajo para realizar actividades de limpieza de las vías de acceso a los diferentes centros poblados que se ubican en los distritos de la provincia de Huaral. Del mismo modo, cabe señalar que el uso de la mencionada maquinaria no implicó ninguna contraprestación o retribución económica, pues no existe ningún contrato o documento de similar naturaleza, sino que solo se trata de la ejecución de un programa establecido dentro de las competencias de la municipalidad provincial. Motivo por el cual, se declara funda el recurso de apelación, revocando la resolución de primera instancia. En esta resolución el JNE, se pronuncia sobre el fondo del asunto, pese a que la autoridad edil cuestionada ya había culminado con su periodo municipal, además no realiza un análisis secuencial de los criterios establecidos en la resolución Nro. 171-2009-JNE.

##### **Análisis del Expediente Nro. J-2014- 14**

En la Resolución N.º 224-2014-JNE, el JNE ha referido que, el supuesto de hecho imputado al alcalde, no configura el primer elemento necesario para la verificación de la causal de vacancia por infracción a las restricciones de contratación, por cuanto, de los medios probatorios obrantes en autos, no se

aprecia la existencia de una relación contractual o bilateral establecida entre la Municipalidad Distrital de Cuchumbaya y el tercero Juan Alberto Luna Mamani, vinculado al alcalde Pablo Tomás Tala Torres. De lo que se puede desprender que el JNE, tampoco ha realizado el análisis secuencial del caso, más aun si en el fundamento 21 el propio JNE señal que se trataría de un supuesto de fraude o engaño presuntamente cometido por el alcalde, vale decir, que el alcalde habría celebrado contratos con su municipalidad, inventando nombres de terceras personas para beneficio personal, lo que también desde nuestro apreciación constituiría la causal de vacancia que estamos analizando.

En suma, como resultado, se ha determinado que existe mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, y esto desprotege los bienes municipales. Además los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, no son uniformes. Lo que nos permite concluir que proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, no es eficaz para la protección de los bienes municipales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERO.** El proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, no es eficaz para la protección de los bienes municipales.

**SEGUNDO.** A mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, se desprotege los bienes municipales.

**TERCERO.** Los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones para los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, no son uniformes.



## SUGERENCIAS

**PRIMERO.** Al Congreso de la República, aprueben el Código Electoral, en la cual se establezca claramente el supuesto jurídico del proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, a fin de que sea eficaz para la protección de los bienes municipales.

**SEGUNDO.** Al Jurado Nacional de Elecciones evalúe los motivos por los que existe mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, que inciden en la desprotección de los bienes municipales.

**TERCERO.** Al Jurado Nacional de Elecciones, mientras no se apruebe el Código Electoral, unifique sus fundamentos en los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, a fin de no afectar el derecho a la tutela judicial efectiva, en la jurisdicción electoral de nuestro país.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Alfaro, J. (2011). Manual de Legislación Municipal. Perú: FECAT. E. I. R. L.
- Alfaro, J. (2011). Manual del Alcalde y del Regidor moderno. Perú: FECAT. E. I. R. L.
- Castiglioni, J. (2009). Análisis de las causales de vacancia, suspensión y revocatoria de los cargos de alcalde y regidores. Centro de Estudios de Derecho Municipal. III (Nro. 5), 1-47.
- Castro, H. (2010). Ley Orgánica de Municipalidades; Concordada y Comentada. (2da. Ed.). Lima Perú: UbiLex.
- Constitución Política del Perú [Const.]. Art. 188-199, promulgado el 29 diciembre de 1993 (Perú).
- Falconí, J. (2008). La vacancia de autoridades elegidas democráticamente: Necesarias precisiones conceptuales para su mejor entendimiento. Centro de Estudios de Derecho Municipal. II ( Nro. 2), 1-28.
- Hernández, S., Fernández, C., y Baptista, L. (2006). Metodología de la Investigación. (4ta ed.). México D.F.: McGraw.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2012). Vacancia de alcaldes y regidores municipales. Lima, Perú: JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2015). Informe de evaluación del plan estratégico institucional. Lima, Perú. JNE.
- María. A. (2003). Derecho Municipal: parte general. (1ra. ed.). Mexico: Unam.

Montoya, U., Soto, G., Amprimo, N., [et al]. (2012). Vacancia, revocatoria y suspensión de autoridades municipales y regionales. Lima, Perú: JNE.

Palomino, G. (2013). La Investigación Cualitativa y Cuantitativa en Ciencias Sociales y de la Educación. Puno; Una Puno.

Pineda, J. (2008). Investigación Jurídica. Puno: Pacífico.

Sánchez, L. (1974). Principios de teoría política. (5ta. Ed.). Madrid: Editora Nacional.



## **“LA EFICACIA DEL PROCESO DE VACANCIA DE AUTORIDADES MUNICIPALES POR LA CAUSAL DE RESTRICCIONES A LAS CONTRATACIONES, PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES MUNICIPALES, EN EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES DEL PERÚ, PERIODO 2014”**

PARISUAÑA MOLLEPAZA, CIRO ARTURO

### **I. INTRODUCCIÓN**

El Jurado Nacional de Elecciones en reiterada jurisprudencia ha señalado que el objeto de la causal de vacancia del cargo de autoridad municipal, por restricciones a la contratación, es la protección de los bienes municipales. Lo que a todas luces, es un aspecto fundamental en el ejercicio de la función pública, pues se constituye en un mecanismo preventivo de la comisión de delitos contra el patrimonio del Estado. No obstante, a ese importante rol que cumple dicho mecanismo, el órgano supremo de la jurisdicción electoral, en la mayoría de veces, opta por desestimar las solicitudes de vacancia, pese a que el vecino solicitante acredita con verosimilitud dicha causal. Lo que, trae como resultado la desprotección de los bienes municipales, ocasionando su grave afectación o su pérdida. Esta desprotección de los bienes municipales por parte del Jurado Nacional de Elecciones, se ve reflejada, en la existencia de una mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, y además en la falta de uniformidad en los fundamentos del jurado Nacional de Elecciones al resolver las solicitudes de vacancia de los ciudadanos.

### **II. DESARROLLO.**

#### **2.1. Existencia de mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables.**

Debemos señalar que, los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, que fueron puestos a conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones, vía recurso de apelación, hasta diciembre del año 2014, fueron en total 124. Del total, se ha obtenido una muestra de estudio de 17 expedientes, de los cuales; 09 expedientes culminaron con resolución que declara infundada la solicitud de vacancia, representando el 52.9 %, 02 expedientes se declararon fundado lo que representa el 11.8%; 05 expedientes han concluido sin declaración de fondo representado el 29.4% y 01 expediente ha sido declarado nulo representado el 5.9 %. De lo expuesto se puede notar, que la mayor proporción de expedientes tramitados en el Jurado Nacional de Elecciones han sido declarados infundados, vale decir, que más de 50%, han sido declaradas infundadas. Por el contrario solo el 11.8% han sido declaradas fundadas.

Asimismo, se ha encontrado que durante el año 2014, 11 expedientes del total de la muestra, han concluido con declaración sobre el fondo, es decir,

ha sido declaradas fundadas o infundadas, la solicitud de vacancia, representado el 64.7%. Por otro lado, 6 expedientes concluyeron sin ninguna declaración de fondo (Nulas y dadas por concluida), representando el 35.3%. Por ello, podemos señalar que durante el periodo de estudio, ha existido más de un tercio de expedientes que no han sido resueltos, por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, es decir, que no se le ha dado una respuesta oportuna y fundada en derecho a los ciudadanos. Más específicamente, en el estudio se pudo observar que, solo 02 expedientes, que representa el 11.8% del total, han sido respuestas favorables, lo que implica que han sido declaradas fundadas las solicitudes de los ciudadanos. A contra parte, 15 expedientes han sido desfavorables a las solicitudes de los ciudadanos, que implica, resoluciones infundadas, nulas y dadas por concluida, representando el 88.2% del total.

De lo expuesto, se puede afirmar, que la relación existente entre las resoluciones favorables y desfavorables es desproporcionada, ya que las resoluciones desfavorables representan el 88.2% del total. Considerando que la causal establecida en el artículo 22 inciso 9, concordante con el artículo 63 de la Ley 27972, tiene como finalidad la protección de bienes municipales. Al no ser amparada y en muchos casos no ser ni evaluada las solicitudes de vacancia con dicha causal. Se desprotege los bienes municipales.

## **2.2. Falta de uniformidad en los fundamentos del Jurado Nacional de Elecciones al resolver las solicitudes de vacancia de los ciudadanos.**

Del análisis de la Resolución Nro. 49-2015-JNE, recaído en el expediente Nro. J-2014-04019, debemos hacer notar que existe una contradicción, entre la *ratio decidendi* de la resolución, que se encuentra en el fundamento 11, con en el fundamento 12 de la misma resolución. Pues se establece que es posible concluir que no se encuentra acreditado que el burgomaestre cuestionado haya celebrado los contratos de cesión en uso, arrendamiento y el convenio de cooperación interinstitucional bajo el deliberado interés de obtener, como consecuencia de la disposición de los indicados bienes, algún beneficio en forma personal o mediante un tercero vinculado a ella. Sin embargo, en el fundamento 11, establece que, con respecto al argumento donde se sostiene que los bienes inmuebles objeto de los indicados contratos no serían de propiedad municipal y que, por ello, no podrían haber sido objeto de disposición por parte de la alcaldesa, corresponde precisar que este Supremo Tribunal Electoral no es competente para determinar si dichos bienes son o no de propiedad municipal ni establecer la legitimidad o no de los actos de disposición que se practicaron sobre estos, más allá del contexto del análisis de la infracción a las restricciones de contratación, que en el presente caso no ha sucedido. En efecto, en la propia resolución en su fundamento 01, el JNE, establece que la finalidad de la causal de vacancia objeto de análisis, es la protección de los bienes municipales, estos últimos sin duda, conforme al principio de legalidad, se refieren a los establecidos en

el artículo 56 de la LOM, por lo tanto, el JNE al menos debe establecer que los bienes municipales a que se refiere el artículo 63, son los previstos en el artículo 56 de la misma ley, y que estas son las que deben ser objeto de disposición por la autoridad municipal, conforme también lo ha establecido en el considerando segundo de la resolución referida. Por otro lado, el JNE señala que no es su competencia evaluar la legitimidad del acto de disposición de bienes, sin embargo, en su propia jurisprudencia, en el fundamento 25 de la Resolución 171-2009-JNE, ha establecido que, “el conflicto de intereses constituye un elemento central en la interpretación de la prohibición de contratar; este se presenta cuando se celebran contratos sin respetar requisitos legales o aplicar criterios racionales (licitación pública, proceso de contratación abierto y transparente, elección de contratantes por tercero imparcial, etc) que excluyan un favorecimiento indebido por quien se encuentra en una posición privilegiada (alcalde, regidores, etc.). Entonces, existe una contradicción en las decisiones del JNE.

Del análisis del expediente, J-2014-124, resuelto mediante Resolución Nro. 396-2014-JNE, se tiene que esta fue declarada infundada, conforme al fundamento 05 de la misma resolución, que señala, que no obstante a las expresiones del Alcalde, no puede colegirse la existencia de un vínculo contractual cuyo objeto haya sido un bien municipal. Sin embargo, pese a que no se ofreció como prueba de parte el Expediente J-2013-1502, sobre nepotismo, el JNE en su considerando 03 de la resolución bajo comento, ha señalado que Carlos Alfredo Gutiérrez Pareja fue vacado del cargo de regidor, por haberse encontrado en plena capacidad de conocer de la contratación de su sobrino Víctor Hermogenes Zarate Gutiérrez por parte de la Municipalidad Distrital de San Luís, pero no se opuso a dicho vínculo contractual. Nótese que es el propio JNE que reconoce que el sobrino de un regidor vacado fue contratado en la Municipalidad, es decir que existía un vínculo contractual entre la municipalidad y el sobrino del regidor vacado y que por afirmaciones del propio Alcalde, conforme consta en la Acta de fecha 28 de mayo de 2013, obrante en el expediente, conocía que existía una relación contractual. Sin embargo, el JNE de elecciones, concluye en el presente caso señalando que no existe ninguna relación contractual entre el sobrino del regidor y la municipalidad, lo que evidentemente resulta contradictorio.

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente el JNE, ha señalado que, se observa que la ciudadana Jamilet Edit Blas Gavidia, elegida para el periodo de gestión municipal 2011-2014, ha culminado su mandato en el cargo de regidora de la Municipalidad Provincial de Julcán; en consecuencia, carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo respecto del presente expediente, por lo que corresponde disponer la conclusión del presente procedimiento y archivar el expediente con conocimiento de los interesados. Con lo que se evidencia que el expediente no ha concluido con una declaración de fondo, pese, a que el recurso de apelación se presentado en fecha 7 de julio de 2014. No habiéndose observado el plazo de 30 días

hábiles previsto en el artículo 23 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades-. Afectándose de esa forma los derechos de los solicitantes como también, la finalidad de la causal de vacancia, que es la protección de los bienes municipales.

En el Auto Nro. 01, emitido en el presente expediente el JNE, ha señalado que, el ciudadano cuestionado, elegido para el periodo de gestión municipal 2011-2014, ha culminado su mandato en el cargo de alcalde de la Municipalidad Distrital de Maranura, en consecuencia, carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo en el presente expediente, por lo que corresponde disponer la conclusión del procedimiento y el archivo definitivo del expediente, con conocimiento de los interesados. Con lo que se evidencia que el expediente no ha concluido con una declaración de fondo, pese, a que la solicitud de vacancia ha sido presentada en fecha 22 de octubre de 2013 y el recurso de apelación ha sido elevado en fecha 2 de octubre de 2014. No habiéndose observado el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 23 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades-. Afectándose de esa forma los derechos de los solicitantes como también, la finalidad de la causal de vacancia, que es la protección de los bienes municipales.

### III. CONCLUSIÓN

El proceso de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a las contrataciones, no está siendo eficaz para la protección de los bienes municipales. Pues; a mayor proporción de resoluciones desfavorables respecto a las resoluciones favorables, y, la falta de uniformidad en los fundamentos que adopta el Jurado Nacional de Elecciones, se desprotege los bienes municipales.

### IV. BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, J. (2011). Manual de Legislación Municipal. Perú: FECAT. E. I. R. L.

Alfaro, J. (2011). Manual del Alcalde y del Regidor moderno. Perú: FECAT. E. I. R. L.

Castiglioni, J. (2009). Análisis de las causales de vacancia, suspensión y revocatoria de los cargos de alcalde y regidores. Centro de Estudios de Derecho Municipal. III (Nro. 5), 1-47.

Castro, H. (2010). Ley Orgánica de Municipalidades; Concordada y Comentada. (2da. Ed.). Lima Perú: UbiLex.

Constitución Política del Perú [Const.]. Art. 188-199, promulgado el 29 diciembre de 1993 (Perú).



Falconí, J. (2008). La vacancia de autoridades elegidas democráticamente: Necesarias precisiones conceptuales para su mejor entendimiento. Centro de Estudios de Derecho Municipal. II ( Nro. 2), 1-28.

Jurado Nacional de Elecciones. (2012). Vacancia de alcaldes y regidores municipales. Lima, Perú: JNE.

Jurado Nacional de Elecciones. (2015). Informe de evaluación del plan estratégico institucional. Lima, Perú. JNE.

María. A. (2003). Derecho Municipal: parte general. (1ra. ed.). Mexico: Unam.

Montoya, U., Soto, G., Amprimo, N., [et al]. (2012). Vacancia, revocatoria y suspensión de autoridades municipales y regionales. Lima, Perú: JNE.

Sánchez, L. (1974). Principios de teoría política. (5ta. Ed.). Madrid: Editora Nacional.