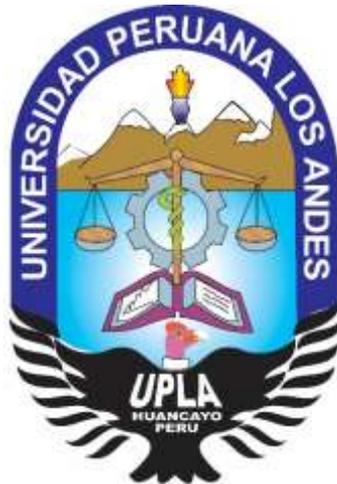


UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Escuela Profesional de Derecho



TESIS

TITULO	LA FALTA DE GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO VACANCIAL SEGÚN LAS RESOLUCIONES DE JNE A NIVEL NACIONAL EN EL AÑO 2018
PARA OPTAR	EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO
AUTORES	MACURI INGA MARCO ANTONIO DE LA O PORTOCARRERO ELVIRA ÁGAPE
ASESOR	DR. CESAR PERY ESTRADA AYRE
LÍNEA DE INV. INSTITUCION AL	DESARROLLO HUMANO Y DERECHOS
FECHA DE INICIO Y CULMINACIÓN	AGOSTO 2021 A DICIEMBRE 2021

HUANCAYO-PERU

2021

DEDICATORIA

A nuestros progenitores por estimular con sus consejos, apoyo y trabajo para emprender este destino sin retorno, donde hombres y mujeres se forjan en base al conocimiento y la experiencia.

Las autoras.

AGRADECIMIENTOS

A mí madre ROSA FELÍCITA, luz del sendero más lejano y cercano, siempre me inspiró estudiar para ser mejor.

A mí padre ALEJANDRO, hombre de lucha y esfuerzo, priorizó siempre la educación de sus hijos.

A los demás familiares que siempre nos expresaron su apoyo incondicional en todo aspecto para terminar esta hermosa carrera de Derecho.

Al Dr. LUIS ALFREDO CALDERÓN VILLEGAS, asesor de la tesis, quien con su experiencia y cualidades científicas orientó el presente estudio.

Marco A. y Elvira Á.

RESUMEN

Se realizó un estudio cuyo propósito fue determinar las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que mayormente inciden los gobiernos locales. Se aplicó un diseño no experimental en la cual se estudió a 54 resoluciones emitidas por el JNE en grado de apelación en el año 2018 a nivel nacional, estratificadas en cinco causales de vacancia por función ejecutiva o administrativa, por ausencia, por condena, nepotismo y restricción de contrataciones. Se utilizó como instrumento la ficha de análisis de contenido. Los resultados evidencian que el principio del Debido procedimiento, Impulso de oficio, Verdad material y el derecho a una Decisión motivada y fundada en derecho se muestra con mayor infracción. Las causales de Nepotismo y Restricción de contrataciones muestran hechos que infringen a los principios y derechos anteriores como son que el Concejo Municipal no examinó la injerencia, así como el parentesco-contrato-injerencia correlativamente, no requirió contrato-partidas de nacimiento-informes a las diferentes áreas de la municipalidad, no valoró las pruebas ofrecidas y no actuó teniendo las pruebas suficientes, y no analizó los hechos y la causal de la vacancia. En la causal de Restricción de contrataciones el Concejo Municipal no examinó la existencia de contrato-intervención-conflicto de interés, no recabó documentación del contrato, no verificó los hechos para su decisión, no verificó los hechos, no examinó las pruebas a la vista, y rechazó la vacancia sin motivarla. En conjunto, estos hallazgos demuestran que son las faltas a las garantías institucionales y del procedimiento administrativo que inciden mayormente en las vacancias.

Palabras claves: falta de garantías procedimentales, vacancia, principios, derechos, gobiernos locales, resoluciones

ABSTRACT

A study was carried out whose purpose was to determine the lack of procedural guarantees of vacancies that mostly affect local governments. A non-experimental design was applied in which 54 resolutions issued by the JNE were appealed in 2018 at the national level, stratified into five vacancies by executive or administrative function, by absence, by conviction, nepotism and hiring restriction. The content analysis sheet was used as an instrument. The results show that the principle of Due Procedure, Impulse ex officio, Material truth and the right to a reasoned decision based on law is shown with greater infringement. The causes of Nepotism and Restriction of contracts show facts that violate the previous principles and rights such as that the City Council did not examine the interference, as well as the kinship-contract-interference correlatively, did not require contract-birth certificates-reports to the different areas of the municipality, did not value the evidence offered and did not act having sufficient evidence, and did not analyze the facts and the cause of the vacancy. In the case of Restriction of contracts, the City Council did not examine the existence of contract-intervention-conflict of interest, did not obtain documentation of the contract, did not verify the facts for its decision, did not verify the facts, did not examine the evidence in sight, and rejected the vacancy without motivating it. Together, these findings demonstrate that they are the failures to the institutional guarantees and the administrative procedure that mostly affect the vacancies.

Keywords: lack of procedural guarantees, vacancy, principles, rights, local governments, resolutions

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTOS	ii
RESUMEN	iii
ABSTRACT.....	iv
1.1. ÍNDICE DE TABLAS.....	ix
1.2. ÍNDICE DE GRÁFICOS	x
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.....	3
2. Planteamiento del Problema	3
2.1. Descripción de la Realidad del Problema.....	3
2.2. Formulación del Problema	8
2.2.1. Problemas específicos.	8
2.3. Justificación de la Investigación.....	9
2.3.1. Justificación teórica.....	9
2.3.2. Justificación social.	9
2.3.3. Justificación metodológica.....	10
2.4. Delimitación del Problema	10
2.5. Objetivo General	10
2.5.1. Objetivos específicos.	11
2.6. Hipótesis y Variables de la Investigación	11
2.6.1. Hipótesis.....	11
2.6.2. Variable.....	12
CAPÍTULO II.....	15
3. Marco Teórico.....	15
3.1. Antecedentes de la Investigación	15

3.2.	Marco Histórico	18
3.2.1.	Mesopotamia y Grecia, simientes del municipio.	18
3.2.2.	El municipio en la antigua Roma. Me quedé	26
3.2.3.	El municipio en España.....	30
3.2.4.	Las municipalidades en la historia del Perú.	33
3.2.5.	Sanciones de alcaldes y regidores en algunas leyes municipales encontradas.	35
3.3.	Bases teóricas de la Investigación	39
3.3.1.	El municipio y la municipalidad.	39
3.3.2.	La autonomía de las municipalidades y la jurisdicción administrativa frente a la vacancia.....	40
3.3.3.	El significado de vacancia y su naturaleza en el ámbito administrativo sancionador.	41
3.3.4.	Las vacancias de las autoridades municipales.	42
3.3.5.	Clasificación de las vacancias municipales.....	43
3.3.6.	Similitudes y diferencia de la vacancia con otras figuras jurídicas. 43	
3.3.7.	Las vacancias y el proceso administrativo sancionador.....	46
3.3.8.	Los principios de la LPAG como garantías del procedimiento sancionador de la vacancia.	48
3.3.9.	Desarrollo de principios y derechos que garantizan el procedimiento de vacancia en primera instancia.	50

3.3.10.	Clasificación de los principios en el procedimiento de las vacancias.	71
3.3.11.	Principios y derechos que garantizan el procedimiento de las vacancias	72
3.3.12.	Las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.	74
3.3.13.	La estructura de las resoluciones del JNE.	75
3.3.14.	Clasificación general de las resoluciones vacanciales.	76
3.3.15.	Las resoluciones de uso por el concejo municipal y el JNE.	77
3.3.16.	Marco conceptual.	80
3.3.17.	Marco formal o legal.	81
3.3.18.	Procedimiento para la vacancia del cargo de alcalde o regidor.	111
3.3.19.	Impugnación de la decisión adoptada.	115
3.3.20.	Configuración de las etapas del procedimiento de vacancia del cargo de alcalde o regidor.	117
3.3.21.	Actuación del secretario general en el procedimiento de la vacancia.	121
3.3.22.	Otros aspectos en el procedimiento de vacancia.	122
4.	Metodología.	128
4.1.	Método de Investigación.	128
4.1.1.	Métodos generales.	128
4.1.2.	Método específico (determinado).	130
4.1.3.	Métodos particulares (personal).	130

4.2.	Tipo de investigación	132
4.3.	Nivel de investigación	134
4.4.	Diseño de investigación.....	135
4.5.	Población y muestra	135
4.5.1.	Población.....	136
4.5.2.	Muestra.....	136
4.6.	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	138
4.6.1.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	138
4.6.2.	Técnicas de procesamiento y análisis de datos	138
	CAPÍTULO IV	140
4.	Resultados	140
4.1.	Descripción de resultados.....	140
4.1.1.	Contrastación de la hipótesis.....	176
4.2.	Análisis y discusión de resultados.....	180
	CONCLUSIONES	186
	RECOMENDACIONES.....	188
	REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	189
	ANEXOS	200

1.1. ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Procedencia de la de la vacancia que infringe las garantías de su procedimiento a nivel nacional – 2018.	140
Tabla 2 Género del solicitante de la vacancia.	142
Tabla 3 Género del afectado de la vacancia.	143
Tabla 4 Cargo del afectado por la vacancia.....	144
Tabla 5 Causal de vacancia afectada por la falta de garantías – 2018.....	146
Tabla 6 Causal de vacancia afectada por la falta de garantías – 2018.....	147
Tabla 7 El procedimiento de vacancia presenta reconsideración.....	149
Tabla 8 Etapas en al que se produjo la infracción a las garantías del procedimiento vacancia a nivel nacional – 2018.	150
Tabla 9 Infracciones a las garantías de base constitucional.	152
Tabla 10 Infracciones a las garantías de base institucional.	154
Tabla 11 Infracciones a las garantías del procedimiento administrativo.	155
Tabla 12 Infracción a las garantías solo del procedimiento de administrativo de la vacancia.	157
Tabla 13 Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Nepotismo.	159
Tabla 14 Hechos de infracción al principio de impulso de oficio de la vacancia de Nepotismo.	160
Tabla 15 Hechos de infracción al principio de verdad material de la vacancia de Nepotismo.	161
Tabla 16 Hechos de infracción al derecho a una decisión motivada y fundado en derecho de la vacancia de Nepotismo.	164
Tabla 17 Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Restricción de contrataciones.	166
Tabla 18 Hechos de infracción al principio de Impulso de oficio en la vacancia de Restricción de contrataciones.	167
Tabla 19 Hechos de infracción al principio de Verdad material en la vacancia de Restricción de contrataciones.	168
Tabla 20 Hechos de infracción al Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho en la vacancia de Restricción de contrataciones.	171
Tabla 21 Decisión del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.	173
Tabla 22 Decisión detallada del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.	174

1.2. ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Procedencia de la de la vacancia que infringe las garantías de su procedimiento a nivel nacional – 2018.	141
Gráfico 2 Género del solicitante de la vacancia.	142
Gráfico 3 Género del afectado de la vacancia.	143
Gráfico 4 Cargo del afectado por la vacancia.....	145
Gráfico 5 Causal de vacancia afectada por la falta de garantías – 2018.....	146
Gráfico 6 Tipo de gobierno local que infringió las garantías del procedimiento de la vacancia a nivel nacional – 2018.	147
Gráfico 7 El procedimiento de vacancia presenta reconsideración.....	149
Gráfico 8 Etapas en al que se produjo la infracción a las garantías del procedimiento vacancia a nivel nacional – 2018.	151
Gráfico 9 Infracciones a las garantías de base constitucional.	153
Gráfico 10 Infracciones a las garantías de base institucional.	154
Gráfico 11 Infracciones a las garantías del procedimiento administrativo.	156
Gráfico 12 Infracción a las garantías solo del procedimiento de administrativo de la vacancia.	157
Gráfico 13 Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Nepotismo.	159
Gráfico 14 Hechos de infracción al principio de impulso de oficio de la vacancia de Nepotismo.	161
Gráfico 15 Hechos de infracción al principio de verdad material en la vacancia de Nepotismo.	162
Gráfico 16 Hechos de infracción al derecho a una decisión motivada y fundado en derecho de la vacancia de Nepotismo.	164
Gráfico 17 Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Restricción de contrataciones.	166
Gráfico 18 Hechos de infracción al principio de Impulso de oficio en la vacancia de Restricción de contrataciones.	167
Gráfico 19 Hechos de infracción al principio de Verdad material en la vacancia de Restricción de contrataciones.	169
Gráfico 20 Hechos de infracción al Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho en la vacancia de Restricción de contrataciones.	171
Gráfico 21 Decisión del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.....	173
Gráfico 22 Decisión detallada del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.	175

INTRODUCCIÓN

La falta de garantías en el procedimiento de las vacancias en el ámbito municipal peruano es un tema que se ha estudiado poco. Dicho procedimiento sancionatorio se respalda en el respeto a los principios y derechos consagrados en la misma Constitución Política y en el ordenamiento jurídico; esto puede declinarse cuando el Concejo Municipal incurre o infringe con hechos constitutivos que soslayan las garantías en cualquier etapa del procedimiento vacancial.

La presente investigación tiene por objetivo general: Evidenciar las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que mayormente incurren los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018. Como objetivos específicos: a) Evidenciar los principios y derechos de la falta de garantías que se incurren más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, b) Evidenciar los hechos constitutivos mayormente se incurre como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018 y c) Hallar el tipo de resolución del JNE tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018.

El trabajo de investigación usó los métodos generales como son el método inductivo, análisis – síntesis y el análisis de documentos. Como métodos específicos el método de análisis de contenido y la observación estructurada. Entre los métodos particulares el análisis documental, datos secundarios y el análisis descriptivo. El tipo de investigación por su finalidad es aplicada, por los medios utilizados para obtener datos es documental, por el nivel de conocimiento es descriptivo, según el campo de la ciencias jurídicas es sociojurídica, y finalmente el tipo de investigación según como se

adquiere la información es mixto (Cualitativo - cuantitativo). El nivel de investigación es eminentemente descriptiva. El diseño de investigación es de un diseño no experimental transeccional o transversal. La población es de 64 resoluciones, la muestra fue de 55 resoluciones estratificadas. Se usó como técnica de la investigación el análisis de contenido y como instrumento la guía de análisis de documento o ficha de análisis de contenido, como técnica de procesamiento se realizó con el programa estadístico SPSS.

La tesis se encuentra conformada por cuatro capítulos:

Capítulo I planteamiento del problema. Que desarrolla la descripción de la realidad problemática, la formulación del problema general y específico, la justificación, la delimitación del problema y el objetivo tanto general como específico.

Capítulo II marco teórico. Que desarrolla los antecedentes de la investigación, el marco histórico, las bases teóricas de la investigación, el marco conceptual y el marco formal del tema de investigación.

Capítulo III hipótesis. Que desarrolla hipótesis general y específico, variables; la metodología, tipo y nivel de investigación, diseño de la misma, población y muestra, y finalmente las técnicas de investigación.

Capítulo IV Resultados. Que desarrolla los resultados, la contratación de hipótesis y el análisis y discusión de resultados.

Los autores.

CAPÍTULO I

2. Planteamiento del Problema

2.1. Descripción de la Realidad del Problema

En la actualidad la institución de las vacancias tiene un marcado espacio en la vida cotidiana y política del país. Esto se ha acentuado a raíz de factores como el mayor acceso a la información, investigaciones periodísticas, fiscalizaciones y las denuncias administrativas y penales.

Es a partir de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 (en adelante LOM) publicada el 27 de mayo del 2003, que las municipalidades provinciales y distritales gozan de autonomía: política, económica y administrativa. Esto gracias a que la Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 194°, le confiere tal autonomía en los actos de gobierno tanto administrativo y de administración; sin embargo, dicha autonomía no ha sido bien llevada para el desarrollo integral de estas entidades estatales en estos años últimos años; las solicitudes de vacancias de los alcaldes y regidores han llenado la agenda de los Concejos Municipales (en adelante CM) y por apelación al Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE), tanto en municipalidades distritales y provinciales a nivel nacional, como se sabe son 11 causales de vacancia.

Tal situación trae como consecuencia una serie de obstáculos a la buena gestión municipal, y de otro lado, muchas solicitudes de vacancia que se asientan con los requisitos de postulación y medios probatorios idóneos, son rechazadas y viciadas por falta de conocimiento procedimental de los CM, situación que se puede vislumbrar en las resoluciones del JNE, cuando estas han sido apeladas; evidenciándose así una serie de faltas de garantías en el procedimiento de las vacancias en los CM a nivel nacional.

Al respecto Morón (2018) señala: **“Debemos tener presente que, muchas veces, en la práctica se suelen encubrir bajo la forma de aplicación de principios, verdaderos despropósitos derivados de la cultura burocrática.”** (p. 70), (énfasis nuestro).

La LOM prescribe el procedimiento de vacancia de alcaldes y regidores en su artículo 23°, pero éste es limitado, como es evidente, con un solo artículo no podría instituirse un conjunto de etapas como lo es en el proceso civil o penal, es ahí donde parte el problema; el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444 (en adelante solo LPAG) y el Código Procesal Civil vienen a cubrir esta limitación, como lo señala el JNE:

Esto implica que para el trámite de los procedimientos de vacancia y suspensión en la etapa administrativa es de aplicación la LOM y, en forma supletoria, las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG); mientras que en su etapa jurisdiccional resultan aplicables la Ley N.° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, así como sus normas afines, y supletoriamente, las disposiciones del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. (Resolución N° 0421-2018-JNE, 2018, p. 4)

Pero la interpretación y desarrollo de estos textos adjetivos no es estimado por los miembros del CM, de allí las dilaciones, errores y vicios procesales, y por ende, la existencia inevitable de falta de garantías procedimentales, como es advertido por el JNE:

(...) este Supremo Tribunal Electoral advierte que en reiteradas ocasiones los concejos municipales vienen dilatando innecesariamente el trámite del procedimiento de vacancia, omitiendo aplicar adecuadamente los alcances del artículo 23 de la LOM, que precisa que la vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, acuerdo que debe ser adoptado en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles después de presentada la solicitud, omitiendo en algunas ocasiones acopiar las pruebas necesarias para resolver el pedido planteado, desconociendo los principios de impulso de oficio y verdad material que consagra el artículo IV, numerales 1.3 y 1.11, de la LPAG, lo que podría implicar una actuación deliberada del concejo municipal para retardar la solución del pedido de vacancia, por lo tanto, teniendo en cuenta que el artículo 6 de la LOM señala que el alcalde es el representante de la municipalidad y máxima autoridad administrativa, corresponde llamar la atención severamente al alcalde de la Municipalidad Distrital de Andajes, para que adecúe el procedimiento de vacancia conforme a los lineamientos previstos en la LOM y en la LPAG, recomendándole imprima celeridad en el trámite del presente procedimiento, dado que la solicitud de vacancia se interpuso el 19 de julio de 2016. (Resolución N° 0028-2018-JNE, 2018)

Esta situación se debe también a que los miembros del CM no conocen las formalidades del procedimiento de las vacancias, como lo señala el JNE:

10. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la actividad jurisdiccional del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se circunscribe a las materias sobre las que el ordenamiento jurídico le ha otorgado competencia para conocer, entre las que se encuentran los procesos de vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales, circunscripciones territoriales en las que, en su gran mayoría, es notoria la carencia de formalidad propias de sistemas institucionales debidamente organizados y eficaces, en donde existe plena certeza de los actos jurídicos y administrativos que se llevan a cabo. Precisamente, la inexistencia de la certeza de dichos actos, como realidad innegable en gran parte del territorio nacional, es la que habilita a este órgano colegiado a una flexibilidad (...). (Resolución N° 0259-2018-JNE, 2018)

En las sesiones extraordinarias del CM donde se lleva a cabo el procedimiento de la vacancia, en primera instancia, procedimiento importante y determinante, que debe gozar del respeto a las garantías del debido procedimiento; sin embargo, ello no sucede así, como el JNE advierte “(...) **el acuerdo de concejo impugnado fue adoptado quebrantando los principios de impulso de oficio y de verdad material, lo que ocasionó que los miembros del concejo resolvieran la solicitud del recurrente sin contar con los elementos de juicio requeridos para formarse convicción (...)**” (Resolución N° 0044-2018-JNE, 2018, p. 6). Y como es constante el JNE ante los vicios generados en el procedimiento, advierte tomar en cuenta el artículo 23 de la LOM como las reglas de la LPAG, incorporar los medios probatorios necesarios; bajo efecto de

poner en conocimiento a la junta de fiscales del lugar para evaluar la conducta de alcaldes y regidores (Artículo segundo, Resolución N° 0044-2018-JNE, 2018).

Esta problemática es descubierta en segunda y última instancia del JNE, resolviéndolas como NULAS, FUNDADAS e incluso, IMPROCEDENTES, en las que se puede encontrar clara falta de garantías en el procedimiento de las vacancias por parte de los CM de las municipalidades en todo el Perú.

Veamos la última estadística proporcionada por el JNE sobre las vacancias de cargos de autoridades regionales y municipales de la ilustración 1.

Ilustración 1

Perú: vacancia de autoridades regionales y municipales, por sexo y según cargo periodo 2015 – 2018.

CARGO	Total		Mujer		Hombre	
	Autoridades	Porcentaje	Autoridades	Porcentaje	Autoridades	Porcentaje
Total	426	100.00%	100	100.00%	326	100.00%
Presidente Regional	2	0.47%	0	0.00%	2	0.61%
Vicepresidente Regional	1	0.23%	0	0.00%	1	0.31%
Consejero Regional	9	2.11%	0	0.00%	9	2.76%
Alcalde Provincial	10	2.35%	0	0.00%	10	3.07%
Regidor Provincial	52	12.21%	11	11.00%	41	12.58%
Alcalde Distrital	68	15.96%	1	1.00%	67	20.55%
Regidor Distrital	284	66.67%	88	88.00%	196	60.12%

Fuente: Sistema de Registro de Autoridades Elegidas por Mandato Popular - SRAE
 Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE
 Nota: Datos actualizados al 28-12-2018

De esta tabla se extrae que durante el periodo 2015 – 2018 se vacaron 78 alcaldes y 336 regidores tanto provinciales como distritales a nivel nacional. Pero estos datos no muestran las resoluciones del JNE que resolvieron como nulas, fundadas e improcedentes (archivadas) donde se puede evidenciar clara vulneración a las garantías del procedimiento vacancial por parte de los CCMM. Por lo que la presente tabla no muestra la problemática real del procedimiento de las vacancias.

En cuanto a las infracciones a los medios probatorios de este procedimiento, han sido identificadas por el JNE al decir que las municipalidades son

circunscripciones territoriales en las que, en su gran mayoría, es notoria la carencia de formalidad propias de sistemas institucionales debidamente organizados y eficaces (...) Precisamente, la inexistencia de la certeza de dichos actos, como realidad innegable en gran parte del territorio nacional, es la que habilita a este colegiado a una flexibilidad de la actividad probatoria y abona legítimamente a la incorporación de la prueba indirecta o indiciaria como parte de su actividad jurisdiccional (...)” (Resolución N° 0471-2017-JNE, 2017, considerando 30)

Por todo lo expuesto, amerita realizar un estudio sobre la falta de garantías procedimentales de las vacancias tanto provinciales como distritales a nivel nacional en las resoluciones del JNE en el año 2018.

2.2. Formulación del Problema

¿Cuáles son las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que mayormente incurren los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018?

2.2.1. Problemas específicos.

¿Qué principios y derechos de la falta de garantías se incurren más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018?

¿Qué hechos constitutivos mayormente se incurren como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018?

¿Qué tipo de resolución del JNE tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018?

2.3. Justificación de la Investigación

2.3.1. Justificación teórica.

Es relevante llevar a cabo esta investigación para el Derecho Público: Municipal, Electoral y Administrativo; sobre todo para saber el procedimiento de las vacancias de forma sistemática llevado a cabo en primera instancia bajo la óptica del JNE; pues éste, debe estar sujeto al principio y derechos como garantías.

En el marco de la jurisprudencia del JNE se encuentra instituciones jurídicas procedimentales, requisitos, interpretaciones que enriquecen el procedimiento de vacancia que no es conocido por los peticionantes o solicitantes y las autoridades de los CM; es por ello, que este estudio pretende poner en relieve diversas temáticas alrededor de las vacancias como contribución al derecho municipal, electoral y administrativo.

2.3.2. Justificación social.

Los ciudadanos esperan el cumplimiento de una buena administración política, administrativa y económica por parte de sus autoridades municipales, alcaldes y regidores, pero esto no sucede a veces, de ahí que los propios ciudadanos solicitan la vacancia de estas autoridades; teniendo presente que se vive en un Estado de Derecho por lo que el ciudadano tiene el poder de elegir a su representante, como también deponerlo a quien no cumple con el mandato de la ley.

2.3.3. Justificación metodológica.

El análisis de las resoluciones del JNE en segunda instancia como son: NULOS, FUNDADOS principalmente, en las que se encuentran las falta de garantías del procedimiento de vacancias llevadas a cabo en los CM a nivel nacional, se realizaron a través del programa SPSS para hallar de forma descriptiva las faltas de garantías de principios y derechos basadas en la LOM , Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, para lo cual se trasladó los datos de la Ficha de análisis de contenido al procesador, para luego, usando técnicas cuantitativas y cualitativas interpretar los resultados estadísticos.

Como documento de campo, se usaron los documentos virtuales, en Word (resoluciones). El JNE posee una plataforma virtual de donde se extrajo las resoluciones emitidas en el año 2018.

2.4. Delimitación del Problema

La presente investigación se centró en el estudio de la falta de garantías del procedimiento de las vacancias en las resoluciones nulas, fundadas del JNE en el año 2018, sobre las vacancias llevadas a cabo por las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional, que por apelación llegaron al JNE.

2.5. Objetivo General

Determinar las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que mayormente incurren los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018.

2.5.1. Objetivos específicos.

- Identificar los principios y derechos de la falta de garantías que se incurren más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018.
- Identificar los hechos constitutivos mayormente se incurre como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018.
- Hallar el tipo de resolución del JNE tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018.

2.6. Hipótesis y Variables de la Investigación

2.6.1. Hipótesis.

2.6.1.1. Hipótesis general.

Las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que incurren los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, están basadas mayormente en la transgresión de los principios del procedimiento administrativo y los derechos del debido procedimiento.

2.6.1.2. Hipótesis específicas.

- a) Los principios y derechos de la falta de garantías que se incurren más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, son el principio del debido procedimiento, principio de impulso de oficio, principio de verdad material y derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.

- b) Los hechos constitutivos mayormente se incurren como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, en Nepotismo son: el CM no examinó el parentesco, contrato e injerencia; no requirió contrato, partida de nacimiento e informes; no valoró las pruebas ofrecidas y suficientes; no motivó en base a hechos y pruebas. En restricción de contrataciones son: el CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés; no recabó documentación del contrato; no verifica hechos y pruebas; y rechazó la vacancia sin motivarla.
- c) El tipo de resolución del JNE que tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018, son las resoluciones que resuelve como fundadas.

2.6.2. Variable.

2.6.2.1. Identificación de variables.

Variable Independiente: Falta de garantías procedimentales de las vacancias.

Variable Dependiente: Resolución del JNE.

2.6.2.2. Definición conceptual.

Variable	Definición conceptual
Falta de las garantías procedimentales de las vacancias.	Es la infracción o carencia de protección al conjunto de principios y derechos que deben cautelarse en el transcurso de las diferentes etapas del procedimiento de las vacancias llevadas a cabo por el CM, sustentadas en la LOM, Ley N° 27444 y la jurisprudencia del JNE.

Resolución de JNE	Es la que pone fin a un conflicto mediante una decisión fundada en el orden legal vigente (Pastor, 2008, p. 15)
--------------------------	---

2.6.2.3. Proceso de operacionalización de variables.

Variables	Dimensiones	Indicadores	Ítems	Escala valorativa
VI: Falta de garantías procedimentales de la vacancia.	Etapas de la vacancia	Garantías infringidas por etapas del procedimiento de vacancia.	¿La resolución que infringe las garantías recae sobre qué causal de vacancia? ¿La resolución en cuál de las 4 etapas muestra la infracción de principios y derechos?	Nominal. Ficha de análisis de contenido.
	Garantías del procedimiento de la vacancia	- Constitucional y supranacional.	¿En la resolución cuál de los principios constitucionales y supranacionales se infringe?	Nominal. Ficha de análisis de contenido.
		- Institucional o administrativo	¿En la resolución cuál de los principios institucionales o administrativos se infringe?	Nominal. Ficha de análisis de contenido.
		- Del procedimiento administrativo.	¿En la resolución cuál de los principios institucionales o administrativos se infringe?	Nominal. Ficha de análisis de contenido.
		- Solo del debido procedimiento	¿En la resolución cuál de los derechos al debido procedimiento se infringe?	Nominal. Ficha de análisis de contenido.
	Hechos constitutivos	Actos del CM que trasgreden las los principios y derechos de la garantía procedimental de las vacancias.	¿La resolución qué hechos constitutivos muestra según los principios y derechos que infringe?	Nominal: Ficha de análisis de contenido.
VD: Resoluciones del JNE	Decisión	Fundada Nula	¿La resolución qué tipo o decisión adopta?	Nominal: Ficha de análisis de contenido.

CAPÍTULO II

3. Marco Teórico

3.1. Antecedentes de la Investigación

A nivel internacional no se ha encontrado ningún estudio con las variables que plantea esta investigación, dada que la vacancia en otros países, tiene diferente naturaleza jurídica y denominaciones como “destitución”, “censura”, “cese de funciones”, etc.

A nivel nacional se ha encontrado investigaciones relacionadas con el tema de las vacancias y de falta de garantías:

Saavedra Sobrados, A., realizó el siguiente estudio titulado: *La vacancia de las autoridades municipales*, en el Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad de San Martín de Porres – Perú, 2013, llegando a las siguientes conclusiones: a) De la lectura de los argumentos expuestos podemos enunciar que la vacancia es un procedimiento administrativo sancionador que va demostrar la configuración o no de la comisión de alguna de las causales, establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades Nro. 27972, por las que una autoridad municipal cesaría en el ejercicio de sus funciones. b) Dicho procedimiento administrativo debe cumplir con los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública recogidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General Nro. 27444, dentro de los que se encuentra el principio del debido procedimiento, bajo sanción de nulidad. c) De lo expuesto se tiene que debido a la dificultad probatoria que se presenta en un procedimiento en el que la entidad representada por el propio infractor tenía que aportar los medios probatorios que incriminen a éste, el Jurado Nacional de Elecciones optó por la valoración de indicios a que hace referencia el Código Procesal Civil a efecto de emitir el

pronunciamiento que declaró la vacancia de Rogelio Ralvis Trelles Saavedra al cargo de Alcalde Provincial de Talara.

Chero Arroyo, R. N., en su tesis, *Factores constitucionales que determinan la inadecuada aplicación del procedimiento de vacancia en los consejos regionales y municipales*. Universidad Nacional de Trujillo, 2017, la investigación llegó a las siguientes conclusiones principales: a) El desconocimiento del debido proceso y del derecho de defensa constituye factor constitucional que determina la inadecuada aplicación del procedimiento de vacancia en los Consejos Regionales. b) El desconocimiento y la inobservancia del debido proceso y del derecho de defensa constituyen factores constitucionales que determinan la inadecuada aplicación del procedimiento de vacancia en los Consejos Provinciales; la inobservancia del debido proceso y del derecho de defensa no la constituye. c) El desconocimiento y la inobservancia del debido proceso y del derecho de defensa constituyen factores constitucionales que determinan la inadecuada aplicación del procedimiento de vacancia en los Consejos Distritales.

Ramos Fernández, C. C., en su tesis, *El procedimiento de vacancia municipal en el desempeño funcional de los alcaldes de Lima Norte, año 2014 -2016*. Universidad César Vallejo – Lima, 2017, llegó a las siguientes conclusiones: PRIMERO: Se ha determinado que el procedimiento de vacancia municipal afecta el desempeño funcional de los alcaldes de Lima Norte, año 2014 - 2016 porque, se inicia bajo intereses políticos de oposición, generando deficiencia en las decisiones de gobernabilidad. SEGUNDO: Se ha analizado que los factores del rendimiento en el desempeño funcional de los alcaldes de Lima Norte, año 2014 - 2016 porque, la falta de vocación de servicio, compromiso e interés en el desempeño funcional del alcalde, causan ineficacia en la gestión municipal y daña la integración entre el gobernante y la población. TERCERO:

Se ha explicado que el impacto de la comuna por el procedimiento de vacancia municipal de los alcaldes de Lima Norte, año 2014 - 2016, genera una sensación de rechazo en la población porque, ocasiona la inestabilidad, el retraso de las actividades programadas y el deterioro de la gestión municipal.”

Tito Choquehuanca, E. P., en sus tesis, *La afectación del debido proceso, en los procesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, ante el jurado nacional de elecciones del Perú, año 2014*. Universidad Nacional del Altiplano, 2017, la investigación llegó a las siguientes conclusiones importantes: **Primero.**- En los expedientes y resoluciones analizados, emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, de procesos de vacancia de autoridades municipales, por la causal de restricciones a la contratación, se ha demostrado que afecta el derecho al debido proceso, al constatarse que existen resoluciones indebidamente motivadas y emitidas inobservando el plazo razonable. **Segundo.**- El principio del debido proceso se da por la modalidad del incumplimiento del plazo, lo que en muchos trámites como los que se ha expuesto en la resoluciones impide que se produzca la vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación, en donde existió el 11.76 % de resoluciones emitidas respetó el plazo razonable, y el 88.23 % no respetó el plazo razonable expedidas por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú del año 2014. **Tercero.**- El debido proceso en el trámite de la falta de motivación en las resoluciones que expide el Jurado Nacional de Elecciones sobre los trámites de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación no son uniformes. El acuerdo del concejo que declarase o rechazare la vacancia es susceptible de ser discutido a través de recurso de reconsideración. El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de ser objeto de apelación, siendo que éste tiene como finalidad que sea el órgano superior el cual

examine la resolución que produce agravio. El 35.3 % de resoluciones son incongruentes, el 41.18 % son insuficientes en su argumentación y solo el 23.53% de resoluciones son adecuadas.

Cabe mencionar que en la Biblioteca Especializada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Peruana Los Andes de la sede central de Huancayo, así como la de la Universidad Continental, no se ha encontrado trabajos de investigación relacionado a la temática del presente estudio, revisión realizada en el mes de diciembre del año 2018, en tal sentido es uno de los primeros intentos de contar con una investigación al respecto a nivel regional.

3.2. Marco Histórico

3.2.1. Mesopotamia y Grecia, simientes del municipio.

Es un consenso atribuir a estos grupos culturales como iniciadores de la civilización occidental, como también progenitores de la ciudad que más o menos, de naturaleza y finalidad se parecen a los de hoy, aunque no tengan la denominación de municipio, pero su organización y funcionalidad cubren un gran espectro de la naturaleza de ciudad moderna que hoy conocemos.

En la Mesopotamia, al sur, en la región llamada Sumer surgieron grupos organizados Ur, Lagash y Uruk alrededor del 3 300 y 3 100 A.C., aparecen las primeras civilizaciones llamadas ciudades-Estado cada uno con su propio soberano (sacerdote) que al mismo tiempo era el representante de la deidad, controlaba los recursos del templo, éste era la institución más importante y rica, dicho soberano era el terrateniente. La ciudad estaba amurallada en el centro se levantaba el zigurat, lugar de culto y centro del control de comercio, las cosechas y los impuestos.

Pero el crecimiento de las comunidades requirió el establecimiento de una autoridad estable capaz de crear normas de convivencia, poner orden o mediar en las pugnas, no un caudillo esporádico ni una autoridad mística como hasta entonces habían regido la vida de las tribus, sino una autoridad fuerte con competencias para legislar, juzgar y dirigir los ejércitos cuando los hubo. Un caudillo con derechos procedentes de la creencia generalizada de que son los dioses quienes le han otorgado el liderazgo del pueblo. Y, puesto que está ahí con el beneplácito de los dioses, el líder es asimismo el intermediario entre el pueblo y la deidad. Así surgieron los reyes, individuos más cercanos a los dioses que los restantes humanos y capaces de dar mayor eficacia a los ritos y ceremonias religiosos. Reyes por la gracia divina. (Martos, 2012, pp. 30-31)

Las ciudades fueron creciendo y también las guerras entre ellos por la propiedad de las tierras, como consecuencia surgieron los jefes militares para pasar a ser monarcas y reyes. Ellos eran guerreros por la defensa de las ciudades. Entre el 3 mil A.C. la región mesopotámica, después del reino sumerio (ciudades-Estado) dominaron los Acadios, el imperio babilónico, el imperio Asirio y el imperio Persa escalonadamente.

En parangón los municipios actuales en líneas generales siguen repitiendo los cimientos de esa antigüedad, pues tenemos la parte política, económica y administrativa, organización que se sitúa en el mismo centro de la ciudad. Ahora la forma cómo destituían, deponían o vacaban el cargo que ostentaban durante el ejercicio de sus reinados, creemos que no hubo tal procedimiento, debido a que ellos se hacían reconocer como los enviados por sus dioses y dominaban el conocimiento de las

deidades y no podían castigar sus propias faltas. Cualquier acto debió estar divinizado incluso sus errores o faltas justificándolos mediante una interpretación a su favor, cómo pudieran juzgarse, sí ellos o, él mismo, legislaba y además dirigían los destinos de la ciudad, la respuesta es evidente.

En esta línea entran a tallar la situaciones de intereses personales de los gobernantes que llevarán el poder a decantarse y cometer actos que van a terminar sucumbiendo las ciudades-Estado.

Volviendo a los orígenes, en los primeros tiempos los sumerios tenían un sistema de gobierno, como hoy tenemos en los países occidentales, era consultiva, formada por dos cámaras, la de personas de edad (de funciones militares) y los jóvenes que le asistían al gobernante que era elegido también por estas cámaras. La presión de las guerras hizo que este gobernante se convirtiera en príncipe por el poder acumulado.

Finalmente, el régimen político se convirtió en una monarquía hereditaria, absolutista y teocrática, donde el príncipe, cuyo mando emanaba de la divinidad, aglutinaba bajo su potestad el poder religioso, el poder político y el poder militar. Esta monarquía teocrática se ejercía, como es de suponer, desde el templo y controlaba absolutamente toda la actividad y la economía de la ciudad-estado, lo que con el tiempo redundó en el enriquecimiento de los templos y de la clase clerical.

Más adelante aparece otra figura, la del señor que gobierna una ciudad o un territorio, siempre bajo la autoridad suprema del príncipe sacerdote.

Junto con esta figura, existe la del caudillo militar que, en los momentos necesarios, dirige la tropa. Esta última figura resultó decisiva porque, aunque inicialmente su autoridad se limitaba al terreno militar y se ejercía de forma esporádica, con el tiempo, fue acumulando poder hasta

llegar a disputarle el liderazgo al señor que gobernaba la ciudad. Cuando consiguió arrebatarse la autoridad, el caudillo militar se convirtió en rey y trasladó el poder desde el templo hasta el palacio. (Martos, 2012, p. 82)

Such (2015) nos da información que profundiza, en Sumeria conocían dos formas de gobierno “En” y “Ensi”, el primero no era hereditario, era elegido por la diosa Inanna (se accedía casándose con ella) tenía poderes religiosos, políticos y económicos. “Énsi” era hereditario, es una forma monárquica, el poder pasaba de padre a hijo. El poder religioso se centraba en los templos y dominaban la esfera administrativa (escribas), religiosa (aquí se encuentra el “En”) y económica (talleres). De manera que este nuevo poder monárquico creó las primeras formas de corrupción que se tiene escrita de la historia, el nepotismo (una de las causales de vacancia de la LOM). El último monarca sumerio de la tercera dinastía de Ur, Ibbi-Suen nombró a su hija En-nirzi-ana como sacerdotisa, también se hace mención que colocó en puestos de la administración a sus familiares y amigos. Finalmente el régimen monárquico decayó en Sumeria por tener un control interno con descuido del ámbito internacional.

Ahora trataremos cómo en Grecia se da el surgimiento de las ciudades-Estados, anticipando que muchos especialistas señalan que hay cierta similitud o reproducción de la cultura Sumeria. Primigeniamente los griegos vivían dispersos en el campo, después formaron tribus y se asentaron en aldeas debido a las guerras, los reyes nobles construyeron plazas fortificadas para proteger a sus artesanos y comerciantes, así surgieron las ciudades-Estado en Grecia, al incrementarse la población y la industria obligó a colonizar nuevas tierras y mercados, parecido al pueblo Sumerio.

En lengua griega se las llama polis a las ciudades – estado. Las nuevas colonias que se constituían en polis políticamente independientes de la metrópoli (polis madre,

primeras ciudades), mantenían vínculos religiosos, económicos y culturales. “La diferencia de intereses económicos y políticos mantenía separadas a las ciudades. Luchaban entre sí, en el afán de conseguir lejanos mercados o de abastecerse de cereales, o bien formaban alianzas rivales para alcanzar el dominio del mar.” (Profesor en línea, 2015, párr. 6). Las dos grandes ciudades-Estado Grecia y Esparta absorbieron a los débiles formando ligas al cual dirigían, de forma pacífica Grecia (liga Delio-Ático) y militar Esparta (liga del Peloponeso), Atenas y Esparta eran enemigos de siempre. Es bien sabido que los Helenos no lograron realizar la unidad política, cabe pues, hablar de civilización griego helénica, pero no de un Estado helénico, y por eso la historia política de los griegos es la historia de las luchas incesantes entre diversas ciudades que deseaban imponer su hegemonía a las otras.

Una ciudad-Estado se caracterizaba por la extensión territorial reducida, con un núcleo urbano, centro político, administrativo, comercial y religioso y un pequeño territorio rural. De 80 a 90 Km², con 3 mil a 5 mil habitantes; otra característica es la independencia económica, cada polis producía lo suficiente para alimentar a su población. Sobre su independencia política, ellas eran libres, no se sometían a otra ciudad o poder extranjero. La estructura social daba cuenta de ciudadanos con derecho y sin derecho, y habían los esclavos. La ciudad tenía un espíritu cívico, respeto por la ley y la participación comunal; y finalmente, tenían su leyenda fundacional y fiestas y tradiciones propias, y un culto religioso común (Guía de Grecia, 2016). Una polis se estructuraba por una acrópolis, ciudad alta, era una ciudadela fortificada hecha en una elevación de terreno, era el lugar de resguardo en caso de guerra de los ciudadanos, artesanos, campesinos, mercaderes y esclavos. Se alzaban edificios políticos, económicos y religiosos. El Ágora, plaza pública, centro de la polis donde se concentraba la actividad comercial, cultural y pública; lugar donde se reunían los

ciudadanos. La muralla, cercaba los principales barrios de la polis, cuando el núcleo urbano era pequeño no eran necesarias. Esparta nunca tuvo murallas.

En Atenas, centro de la vida democrática, se fundaba en la soberanía perteneciente al conjunto de ciudadanos, el pueblo era el soberano, un hombre solo tenía la autoridad temporal que le otorgaba el pueblo; la libertad es la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos bajo los preceptos de la ley. (Rendon, 1981).

El Estado tenía la obligación de asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna, ordenar la construcción de obras públicas, cobrar dietas por asistir a asambleas o actos públicos, distribución de la tierra, llevar ayuda pública a los huérfanos a consecuencia de la guerra, otorgar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a los desplazados por invasiones y algunas otras tareas de rango menor. (Rendon Huerta , 1981, p. 799)

Aquí surge el significado de “dieta” como hoy la conocemos respecto a las dietas de los regidores, entendida como pago para asegurar la asistencia a las reuniones de concejo municipal.

A Esparta se le conoció como la ciudad oligárquica, su régimen nunca llegó a ser una democracia. Su gobierno estaba constituido por dos reyes, un senado de ciudadanos mayores de 65 años y cinco éforos, magistrados, que se renovaban cada año y salvaguardaban la libertad, teniendo atribuciones sobre los reyes y los senadores. Los éforos convocaban la asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerra dictaban orden de movilización, daban órdenes a los generales y vigilaban a los reyes, eran jueces en materia civil y penal. Eran los jueces supremos de los periecos

(habitantes de periferia) y los ilotas. Ejercía las funciones de policía y policía secreta; vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes, controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones. Los periecos, comerciantes e industriales dependían de los reyes, eran sometidos a la jurisdicción de los éforos. Por otro lado los ilotas eran los vencidos por los Dorios, se consideraban siervos del Estado, proporcionaban una cantidad fija de sus productos de la tierra. Los espartanos no tenían derecho de propiedad solo los ocupaban para el cultivo (Rendon, 1981).

El poder del sistema político de Grecia, más que nada en Atenas, la democracia, estaba asignado a tres instituciones: asamblea, concejo – boulé (cuerpo ejecutivo) y los magistrados (jueces).

Todos los ciudadanos varones con dos años de servicio militar tenían derecho a tomar parte de los asuntos del gobierno a través de la asamblea o *ecclesia*, esta era utilizada para legislar, declarar la guerra, firmar la paz, estrategia militar, elección de estrategias (generales) y oficiales, además designar por sorteo o elección a los magistrados o arcontes (cargos para ejecutar las decisiones legislativas, ejecutivas y judiciales de la polis) por un año no renovable y de llamar a los mismos a rendir cuentas al final de su mandato. La *ecclesia* se reunía varias veces al mes para debatir asuntos de Estado y todos los miembros de la asamblea tenían derecho a hablar, también era responsable de la elección del consejo o *boulé* (cuerpo ejecutivo) estaba a cargo de la administración política cotidiana, incluido la supervisión de los magistrados, poderosos oficiales ejecutivos; que se sometían a una reelección anual ante la asamblea. Por lo tanto los oficiales incompetentes y corruptos podían ser expulsados mediante el voto popular al igual que los tesoreros y generales.

Cuando el magistrado había manejado fondos públicos debía presentar las cuentas (al final de cada pritanía) ante los diez *logistai* designados por sorteo, uno por cada tribu, quienes, si no quedaban satisfechos, lo denunciaban ante un jurado que ellos mismo presidían. Más importante era el control ejercido por los diez *euthynoi* (también elegidos por sorteo, uno por tribu) que se sentaban en el ágora junto a la estatua del Héroe Epónimo correspondiente durante los tres días siguientes al término del examen de los *logistai* para recibir las quejas que cualquier ciudadano quiera presentar contra el ex-magistrado; tales quejas podían referirse tanto a agravios individuales como a acciones juzgadas lesivas para los intereses comunes y los *euthynoi*, si las encontraban fundadas, las presentaban ante un jurado. (López P. , 2002, p. 8)

Aunque no había una división de poderes estrictamente hablando en Atenas; para sancionar a sus funcionarios públicos, pero su sanción se daba de cualquier forma. En este sentido, cabe hacer una comparación, este magistrado podría asemejarse al alcalde como funcionario principal de un municipio actual, con la diferencia de que este puede ser sancionado en pleno ejercicio de su cargo con la suspensión o la vacancia dentro de los cuatro años de ejercicio. Por otro lado tenemos los regidores que integran el concejo municipal actual, en la Atenas podemos coincidir en algunas atribuciones con el Boulé o Consejo de los quinientos que era el órgano de gobierno de esta polis dada por Clístenes:

(...) estaba formado por cincuenta ciudadanos mayores de treinta años de cada una de las diez tribus, elegidos por sorteo de entre los que voluntariamente quisieran optar al cargo. De entre sus funciones,

destacan por su importancia las siguientes: la elaboración de proyectos de ley para su posterior debate y votación en la Asamblea, el examen moral de los magistrados antes de acceder al cargo y la fiscalización de su gestión, la elaboración de informes sobre política exterior para la Asamblea (...) (Alvarez, 2009, p. 29)

El Boulé se asemejaba al Concejo Municipal, se debatían las propuesta de ley que presentaban los ciudadanos y la sometían a la ecclesia; debían verificar las leyes aprobadas por la asamblea no colisionaran con las leyes fundamentales de la ciudad; recibir cuentas de los magistrados y juzgarlos; como se aprecia hay cierta correspondencia con la labor legislativa y fiscalizadora con los regidores actuales de los CM. La boulé o integrante de ella también era sancionado principalmente el *espístata* (el presidía la asamblea) por omitir a su función de cautelar la leyes de la ciudad, eran enjuiciados y condenados a graves sanciones por un tribunal.

Entre Esparta y Atenas se libró la guerra del Peloponeso debilitando a ambos, hecho que permitió a Alejandro Magno, rey de Macedonia apoderarse de toda Grecia, se crea así el imperio Helenístico que acabo con el sistema de la polis. El surgimiento de un Estado más grande, los cambios en la nueva idea de gobierno, la religión y el derecho; aunado a la transformación de creencias y sobre todo la conquista romana cambiaron las ciudades Estados de Grecia.

3.2.2. El municipio en la antigua Roma. Me quedé

La palabra y el concepto jurídico de municipio surgieron en Roma. El origen de municipio deriva del latín *munia capere* (municipium), que sería el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público (Rendon, 1981), pues los ciudadanos se hacían cargo de las cargas patrimoniales y de los

servicios locales de las ciudades dominadas por Roma, pagaban un tributo que se llamaba también municipio.

La estructura de Roma se estableció según las diversas categorías de municipios. En primer término, los municipios *optimo jure* [**de pleno derecho**], que tenía el *jus suffragi* [**derecho al voto**] y el *jus honorum* [**derecho a desempeñar cargos públicos**], y se administraban de manera independiente, pues tenían una Asamblea del pueblo, un Senado y magistrados calcados de Roma. En segundo lugar, los municipios *caerites*, que tenía todos los derechos, salvo el *jus suffragi* y el *jus honorum* (es decir, tenían esencialmente los derechos civiles), y que frecuentemente se administraban por sí mismos, recibiendo a veces un *praefectus* [**oficial destinado al gobierno de una ciudad**] delegado por Roma; estas eran *civitates* [**ciudadanía**] *sine suffragio* propiamente dichas. Por último, los municipios *aerarii*, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *praefectus* que venía de Roma y era nombrado por los *comitia tributa* y tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les habría sido arrebatada por Roma, como vemos el sistema romano era realmente muy flexible. (Rendon, 1981, p. 802)

El mismo autor dirá, “Durante un breve periodo las ciudades mantuvieron una estructura democrática, pero en forma paulatina el imperio fue nombrando sus propios delegados y designando magistrados con lo que se limitaron las facultades y esto sin duda afectó intrínsecamente a los regímenes en su autonomía” (p. 802). En la mayor parte de los Estados romanos el gobierno estuvo a cargo de un Senado o Comisiones

elegidos por altas personalidades de la localidad, llamada también *curiales* (veían aspectos de justicia y administración), a su vez estos elegían a los *dunviros*, era el magistrado supremo del municipio antes elegidos por el pueblo luego por la curia en número de dos teniendo las potestades de convocar, presidir comicios, jurisdicción civil y criminal, potestad militar, duraba un año y hacían cumplir las decisiones de la curia . La asamblea era integrada por todo el pueblo y elegían a un magistrado, *defensor civitates*, que era representante de todos los hombres libres, tenían por misión limitar la intervención de otros funcionarios.

A medida que el tiempo pasaba, la conducta de los ciudadanos fue degenerando, surgió una gran corrupción y la civilización romana fue invadida de toda clase de vicios,

El cristianismo redentor expelió todas las podredumbres de la civilización pagana” y, desaflojados los vínculos de solidaridad del Imperio Romano por la decadencia del poder de sus armas, se desquició su estructura gigantesca y surgió una poderosa raza oriunda de los bosques de la Germanía (...) Con su llegada se hundió el poderío romano (...) (Rendon, 1981, p. 803)

Retrocediendo a la época de la Republica romana (s. VI y I a.C.), se llamaba magistrados ediles y concejales, tanto al alcalde y regidor respectivamente, se les elegía de la misma manera que ahora mediante elecciones y cumplían las funciones de supervisar. El origen de la denominación “Edil” proviene de “Aedes” nombre que se asocia al templo de “Ceres” (Aedes), lugar donde se mantenían los registros de la plebe y los Ediles eran oficiales de esta clase. Esta magistratura extraoficial fue creada en el año 494 A. C. en un principio no reconocida por el Senado. “De hecho los Ediles fueron creados con el motivo de asistir a los Tribunos, oficiales que se encargarían de proteger

y velar por los derechos plebeyos, en sus tareas a nivel ministerial.” (imperivm.org, 2006, párr. 2). Los ediles curules, tribunos de la plebe y ediles de la plebe, tenían marcada diferencia:

Ediles (curules): dos, de duración anual, patricios exclusivamente, desde el 367 a.C. con idénticas funciones que los *ediles plebeyos*; su función era vigilar el orden público y vigilar el funcionamiento de los servicios cotidianos de la ciudad (mercados, baños y juegos)

Tribunos de la plebe: dos, tres, cinco o diez, según las épocas, se mantuvo en cambio como magistratura exclusivamente plebeya, de duración anual. Elegidos en concilia plebis, tenían función de proteger a los ciudadanos en cuanto individuos contra posibles abusos de otros ciudadanos o de los propios magistrados. Tenían derecho de veto (*ius intercessionis*) contra las decisiones de los cónsules, gozaban de inmunidad personal y eran exclusivamente plebeyos, de origen o de adopción, hasta el punto de que algunos patricios de la aristocracia romana tuvieron que renunciar a su condición social ordinaria para poder desempeñar esta magistratura.

Ediles (del la plebe): dos de duración anual, creados como magistratura paralela durante el conflicto patricio plebeyo; su función parece haber sido similar a la de los ediles curules, pero en asuntos que atañían principalmente a los plebeyos como cuestiones de comercio, relaciones laborales y formas de subsidio a la plebe. (Principales magistraturas romanas, 2011, párr. 9,10 y 11)

En estos cargos como en los demás (fiscal, judicial y administrativa), según el código Teodosiano eran sancionados por sus comportamientos comisivos u omisivos, respondían por su negligencia, las sanciones administrativas eran pecuniarias, pago, confiscaciones y expulsión; por ejemplo el decurión que está a cargo de los bienes comunales, respondía por los créditos perdidos, si realizaba un fraude en un contrato a nombre de la ciudad, respondía penalmente.

3.2.3. El municipio en España.

Hablar del municipio español tiene importancia para nuestro país, dado que va a tener una posterior influencia, después de la conquista en 1532 y su establecimiento como modelo político y administrativo de las nuevas ciudades fundadas por los españoles en el Perú. .

El municipio español es concomitante al proceso histórico en general de toda la península ibérica hasta la actualidad, esto dado por la conquista romana, visigoda, árabe y la reconquista monárquica.

Jacobo (1991), realiza una reseña sobre el municipio español. Éste tuvo una influencia romana desde su conquista durante 200 años (del año 218 al año 19 A. C.) y ocupación. Bajo el gobierno de Julio César en el año 45 A.C., se expidió la Lex municipalis que reorganizó a los municipios; una de las primeras fue Gades-Cádiz. Es de destacar la lex municipalis, “Según esta ley, los municipios se organizaban como pequeños estados o mejor, como pequeñas Romas, puesto que tenían a partir de entonces sus senados (las *curiae*) y sus propios magistrados” (Járrega, 2007, p. 56). Se sobre entiende con todas sus funciones obligaciones y sanciones.

Continuando con Jacobo, a la caída del imperio romano, los godos conservaron la autonomía local a la vez recibieron nuevas formas de funcionamiento trasplantadas

de la germanía por los visigodos esencialmente los Conventos Pubilos Vicinorum, asambleas de todos los vecinos, antecedente de los cabildos abiertos; a pesar de esto más tarde se entorpeció su evolución, revés sufrido por la centralización. Comenzó a recobrar fuerzas durante la época árabe y la reconquista, los concejos municipales fueron decisivos en la vida local.

En la edad media los municipios fueron base de operaciones políticas y militares en la guerra contra los moros y de toda la reconquista de España, pues para esa época los municipios eran independientes en lo político y en lo administrativo, sus magistrados tenían plena autonomía jurídica, existía el sufragio popular. Había dos clases de concejo el cabildo abierto (asamblea general, democracia directa) y el cabildo secular o ayuntamiento, el primero convocaba a todos los vecinos y discutían asuntos de interés local, se inspeccionaba la administración, se elegía a los magistrados. El segundo lo hacían los funcionarios que habían sido elegidos por los vecinos. “(...) la comunidad, representada por las cabezas de familia, se reunía todos los años para nombrar de entre sus miembros a quienes habrían de dirigir la administración del concejo y representar como vocales en el ayuntamiento, (...)” (Jacobo, 1991, p. 33). Para el manejo a largo plazo de los asuntos de la colectividad participaban todos los ciudadanos bajo la presidencia de sus municipios.

Los siglos XII y XIII fueron la época de oro de los ayuntamientos [municipios] españoles. En general, puede decirse que en ese tiempo los cabildos peninsulares (a semejanza de sus homólogos ingleses), habían logrado la igualdad jurídica y política de sus habitantes, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales y, por sobre todas las cosas, hacer realidad

la participación de los ciudadanos en toma de decisiones fundamentales.
(Jacobo, 1991, p. 33)

La libertad que gozó el municipio en aquella época fue debido al espíritu de la lucha contra los moros y a que los monarcas apoyaron a los municipios a combatir a los nobles para imponerles su poder. En Castilla los reyes católicos, impusieron su dominio sobre las castas señoriales con ayuda de los ejércitos comunales, al no representar ya peligro para la corona el hijo de Fernando III y Alfonso X limitaron las facultades de los concejos municipales que suprimió diversos fueros locales. Alfonso XI acabó con los ayuntamientos de elección popular, nombrando regidores perpetuos, práctica antidemocrática permanente en el siglo XV. “Este fue el momento en que los cabildos se alejaron de su pureza popular y se convirtieron en simples corporaciones administrativas, con una creciente intervención del poder central en sus asuntos internos” (Jacobo, 1991, p. 33). Se unieron a esta destrucción Enrique III, con el nombramiento de Corregidores con atribuciones jurídicas y administrativas como los antiguos alcaldes, Fernando e Isabel le siguieron a Enrique III, no obstante a la llegada de Carlos I, hizo que los municipios se enfocaron en la protección de sus fueros y privilegios. Así se genera la Guerra de los Comuneros de Castilla, entre ayuntamientos y el absolutismo. La monarquía de Carlos V y su aliado, la nobleza, los combatió finalmente en la Batalla de Villalar, el 23 de abril de 1521, con la victoria de la monarquía.

El desastre de Villalar es un acontecimiento luctuoso en la historia de los ayuntamientos españoles. Marca en sentido estricto, el final de la época gloriosa de los municipios ibéricos. De ahí para acá ya no hubo fuerza alguna que pudiera contener el autoritarismo centralizado de la corona,

que despóticamente barrió con uno de los regímenes locales más ejemplares de todos los tiempos. (Jacobo, 1991, p. 34)

3.2.4. Las municipalidades en la historia del Perú.

El municipio ha sido conocido en el Perú a partir de la conquista y gobierno español, bajo nombre de ayuntamientos, concejos o cabildos.

Durante la colonia, el municipio establece y desarrolla teniendo como base el modelo Español. Las autoridades eran designadas por el Virrey y en algunos casos por el propio Rey de España. En el Perú, el conquistador Francisco Pizarro, de conformidad con las prerrogativas que le fueron concebidas por la Real Cédula suscrita en Toledo el 4 de Mayo de 1534, al fundar la ciudad de Lima, designó su primer cabildo el 22 de Enero de 1535, nombrando alcaldes y regidores, instalado el primer cabildo de Lima comenzó su vida institucional caracterizada por ser democrática y provista de poder suficiente para que dentro de su jurisdicción ejerciese autoridad. (Salas, 2013, p. 179)

Primero aparecieron las dos gobernaciones Nueva Castilla y Nueva Toledo en 1529, luego vino el virreinato que se dio el 20 de noviembre de 1542, que duró 282 años. A la muerte de los conquistadores surgen en 1569:

(...) los corregimientos y los partidos como sub-unidades político administrativas, pero lateralmente hay una organización económico-social-religiosa, que son los repartimientos y encomiendas, sea la población de un determinado valle o lugar encomendada a los llamados conquistadores para su adoctrinamiento católico y su inhumana explotación en la vida real. Otra organización eran los obispados, bajo el

control del arzobispo de Lima. De este modo se establecen las intendencias y las subdelegaciones, en reemplazo de los 47 corregimientos; se trata de un novedoso régimen divisional, aún así es el más cercano a la técnica moderna. El abastecimiento de la ciudad era responsabilidad del funcionario denominado fiel ejecutor que se ocupaba de la provisión de los artículos alimenticios, control de la higiene de los mismos, de pesa y medidas y de todo lo concerniente a la recaudación de las rentas municipales.

Por otro lado, los cargos concejales fueron en un comienzo, gratuitos, obligatorios y electivos, siendo órganos representativos de la ciudad y determinando una forma espontánea del gobierno representativo. Es a partir de 1594 en que comienza su decadencia, al comprarse y venderse los puestos comunales y al intervenir virreyes y gobernantes, transformándose en organismos burocráticos. No obstante lo ocurrido, la personalidad de la institución subsiste y en las postrimerías de la colonia recobra su importancia, convirtiéndose el apoyo del gobierno representativo. En esta situación la independencia es proclamada en vibrantes reuniones de Cabildo abierto, por el concurso del pueblo, y los cabildos asumen autoridad pública al producirse la acefalía del gobierno local. (Salas, 2013, p. 179)

El ejemplo claro de la importancia que tenían los cabildos en los momentos de la independencia fue cuando José de San Martín en 1821 tuvo que consultar al Cabildo de Lima para la proclamación de la independencia del Perú.

Los municipios han sido considerados en casi todas las constituciones que ha existido en el Perú, el Reglamento Provisorio, las constituciones de 1823, 1828 y 1834; la de 1839 que suprimió las municipalidades, dejando solamente las figuras de los síndicos y encargó a un intendente de policía todas las funciones de los ayuntamientos. Posteriormente en la de 1853, se restablecieron y organizaron las municipalidades; la de 1856 crea expresamente las municipalidades y de conformidad con el sistema adoptado en ella, el 29 de noviembre de 1856 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades. La de 1860, legisla que habrá municipalidades en los lugares que designe la ley, la cual determinará sus funciones, responsabilidad, calidades de sus miembros y el modo de elegirlos. En mérito a ello la ley de municipalidades que rigió hasta 1873 en que se reglamentó la administración de la república mediante los concejos departamentales, provinciales y distritales. La guerra con Chile trajo dificultades en su administración, motivo por el que se crea una nueva estructura con decreto dictado en 1880. Después de estos acontecimientos se expidió la Ley “descentralización fiscal” posteriormente en 1892 se dio la ley Orgánica de Municipalidades que derogó el anterior y es la que tuvo una vigencia longeva hasta 1981, reformada por 42 modificaciones y numerosas normas de aplicación (Municipalidad de Umari-Huanuco, 2016).

3.2.5. Sanciones de alcaldes y regidores en algunas leyes municipales encontradas.

3.2.5.1. Ley orgánica de municipalidades de 1861.

El artículo 13 señala que el alcalde, regidor y el síndico o el agente, que no se presentase a su cargo, abandonase, por negligencia o falta de anhelo por el bien público, sufrirá una multa, a juicio de la corporación; en caso de reincidencia será sometido a juicio, previo acuerdo de la mayoría. La ley ordena también que cargos eran gratuitos, obligatorios y forzosos.

3.2.5.2. *Ley orgánica de municipalidades de 1873.*

El artículo 17 señalaba que todos los miembros de los concejos son responsables según prescriben las leyes de los abusos y de las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones, cualquier ciudadano tiene derecho a acusarlos ante juez de primera instancia.

3.2.5.3. *Decreto Legislativo N° 051 Ley Orgánica de Municipalidades de 1981.*

En lo referente a las vacancias de alcaldes y regidores se establecía lo siguiente:

Artículo 39.- Vaca el cargo de acalde o regidor:

Por enfermedad o cualquier otra causa que impida su desempeño;

Por ausencia de la localidad por más de 30 días consecutivos sin la autorización correspondiente del concejo municipal;

Por sobrevenir alguna de las causales del artículo anterior, después de la elección; y,

Por renuncia a partir de su aceptación con arreglo al artículo 35 de la presente Ley.

Artículo 40.- la vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada por correspondiente concejo municipal en los casos del inciso b. y c. del artículo anterior. El acuerdo requiere para su aprobación dos tercios de los votos de los miembros del concejo municipal, y es susceptible de apelarse ante el Jurado Nacional de Elecciones.

El caso del art. 39 de la presente Ley, cualquier vecino podrá denunciar ante el concejo municipal la causal de vacancia, el que deberá pronunciarse en su sesión ordinaria inmediata.

Artículo 41.- En caso de impedimento o vacancia del cargo de alcalde, el concejo municipal respectivo elegirá de su seno al regidor que deba reemplazarlo.

Artículo 42.- en caso de licencia por enfermedad u otro impedimento temporal no mayor de tres meses, el alcalde y los regidores de los concejos municipales son reemplazados interinamente por los regidores que el concejo municipal designe. (D. L. N° 051 Ley Orgánica de Municipalidades, 1981, Arts. 39 - 42)

3.2.5.4. *La Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 de 1984.*

Esta ley reestablece su carácter democrático de las municipalidades, asimismo diversifica su distribución política en metropolitana, provinciales, distritales, de centro poblado menor (anexos, caseríos, comunidades campesinas) y agencias municipales. También se instituyó la asamblea de alcaldes distritales de la provincia. (Manyari, 2008).

Sobre las vacancias la Ley 23853 estipula en su:

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

- 1.- Por enfermedad o por impedimento físico no susceptible de rehabilitación integral o cualquier otra causa que impida su desempeño por plazo mayor de tres meses.
- 2.- Por ausencia de la localidad por más de 30 días consecutivos sin la autorización correspondiente del Concejo Municipal.
- 3.- Por sobrevenir alguna de las causales del artículo 23° después de la elección.
- 4.- Por cambio de domicilio fuera de la jurisdicción de la Municipalidad.

5.- Por incomparecencia injustificada a tres sesiones ordinarias consecutivas o seis no consecutivas durante tres meses.

6.- Por incurrir en la causal prevista en el artículo 88 de la presente Ley durante tres meses.

Artículo 27.- La vacancia del cargo del Alcalde o Regidor es declarada por el correspondiente Concejo Municipal con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de sus miembros.

El Acuerdo del Concejo que declara la vacancia es susceptible de revisión a solicitud de parte, en el término de ocho (8) días naturales ante el Jurado Nacional de Elecciones, quien resuelve en el plazo máximo de treinta (30) días naturales. La Resolución del Jurado Nacional de Elecciones es inapelable e inimpugnable en la vía judicial.

Cualquier vecino también puede solicitar la vacancia ante el Concejo Municipal, aportando prueba escrita que sustente la correspondiente causal. El pronunciamiento debe producirse en la sesión inmediata siguiente. En cualquier caso, ésta no puede efectuarse más allá de los treinta (30) días calendario.

Artículo 28.- En los casos de vacancia reemplazan:

1.- Al Alcalde: El Teniente Alcalde, que lo es el Regidor hábil que sigue en su propia lista electoral.

2.- A los Regidores: Los suplentes de sus respectivas listas.

Caso de no existir suplentes o los llamados por ley se hallaran ausentes, impedidos o se negaran a asumir el cargo, el Jurado Nacional de Elecciones convoca a elecciones complementarias. (Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, 2019, Arts. 26-28).

Así mismo los el artículo 38 en su segundo párrafo, añadida en 1995, señala que los regidores no deben ejercer ningún cargo en la administración municipal, si se dieran son declaradas nulas y es causal vacancia. El artículo el artículo 42 inhabilita por tres años a los alcaldes y regidores que ocasionaron vacancia de sus cargos.

La actual Ley Orgánica de Municipalidades 27972, se asienta sobre la base de la ley 23853 en materia de vacancias, sin embargo, el procedimiento de vacancia que se lleva a cabo en la Ley de 1984, las instancias son cortas, la primera y única instancia es el concejo municipal y de revisión el Jurado Nacional de Elecciones, en la actual ley existen hasta tres instancias, la primera es el concejo municipal, la segunda el Jurado nacional de Elecciones, esta última es la misma que realiza la revisión.

3.3. Bases teóricas de la Investigación

3.3.1. El municipio y la municipalidad.

Estos dos términos son sinónimos en su uso en los países de habla hispana, incluido el Perú (LOM N° 27972). Para efectos de nuestro estudio vale realizar una separación según Salas (2013):

Existe diferencia entre lo que es el significado de **municipio. Gobierno Municipal** y **Municipalidad**, el primero de ellos se constituye en el espacio físico que ha sido demarcada por ley (Jurisdicción), siendo la segunda acepción la **Gestión Municipal** que está ejerciendo el gobierno en un determinado tiempo, cuyas autoridades máximas (alcaldes y regidores) han sido elegidos por elección directa de la ciudadanía ejerciendo el voto popular y el término **Municipalidad**, es el predio público al cual los ciudadanos podemos acudir para ejercer nuestros derechos como ciudadanos y como vecinos. (p. 175).

Lo expresado en el artículo III del actual Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, de alguna forma acepta lo señalado por Salas, en dicho texto normativo menciona que las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial (municipio). Por otro lado la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 40° establece que:

Las municipalidades son los órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente ley. (Ley N° 27783, 2002)

Quedando claro que el municipio es una unidad territorial, poblacional, política, administrativa, social, cultural, etc.; y se debe entender por municipalidad, la entidad misma y sus órganos de gobierno, la que se encuentra en un espacio importante del municipio.

3.3.2. La autonomía de las municipalidades y la jurisdicción administrativa frente a la vacancia.

La Constitución Política Peruana en su artículo 194, de alguna manera adapta esta fórmula, pues dispone que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa; con funciones y atribuciones de sus órganos, el concejo municipal y la alcaldía (Rioja, 2011). Es claro que el órgano de gobierno nacional es el Estado, y este delega sus funciones y atribuciones a los órganos de gobierno regional y local. Entonces existe una ramificación de la función pública del Estado dando ese encargo u obligación a los gobiernos locales, y éstos a la vez, toman esa posesión. Como asegura García Belaunde

(2007), “Esto es, el municipio actual ya no decide sólo su destino: los decide dentro de pautas dadas por el Estado, con libertad de movimiento y con fines propios, pero dentro de un cuadrante determinado.” (p. 405). En todo caso, toda autonomía municipal debemos entenderla bajo un marco de límite estatal.

Así la actuación administración autónoma de la municipalidad descentralizada, en la procura de alcanzar sus fines, también puede sancionar como parte del *ius puniendi* estatal, las infracciones recaídas en las causales de vacancias, a alcaldes y regidores a través de CM, constituyéndose este, en un procedimiento jurisdiccional municipal, siendo esta etapa la primera instancia.

3.3.3. El significado de vacancia y su naturaleza en el ámbito administrativo sancionador.

Anticipamos en decir que “no existiendo un gran número de trabajos doctrinarios ni jurisprudenciales sobre el tema de las vacancias” (Falconi, 2008, p. 2) en el ámbito de la doctrina nacional, por tal motivo intentaremos dar significado a la institución jurídica de la vacancia.

Por primera vez se utiliza este término en el Perú en la Constitución de 1834 en su artículo 80° aplicado al presidente de la república por muerte, renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y termino de su periodo constitucional; y en el devenir de las demás cartas constitucionales se mantendrán (García M. , 2013).

Ahora desde el plano municipal, López (2006) señala:

La vacancia es aquella situación en virtud un cargo queda sin persona que lo desempeñe. **[Luego precisa]** En los casos de cargos provenientes de elección popular, tales como alcaldes, regidores (...) la vacancia significa el cese de la relación representativa que existe entre la representación y su representante. (p. 2)

Falconi (2008) analiza su consecuencia, esta afectación de la relación representativa “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” (p. 11). Esta ruptura del cargo está precedida de un procedimiento administrativo. Saavedra (2013), siguiendo a Fernández (jurista español) menciona, **“se puede clasificar al procedimiento de vacancia como un procedimiento administrativo sancionador; mediante el que se ejercita la potestad destinada a imponer sanciones a los funcionarios públicos (alcalde) y excepcionalmente a los particulares (regidores).”** (p. 2). (Énfasis nuestro). No estamos de acuerdo con Saavedra, cuando señala que los regidores son particulares, posterior a esta apreciación se determinó que los regidores, según la Ley Marco de Empleo Público, Ley N° 28175, son funcionarios públicos de elección popular directa universal o de confianza política originaria (artículo 4), condición que se replica también a los alcaldes.

Por nuestra parte la vacancia municipal es la ruptura de la representatividad popular de alcaldes o regidores, autoridades municipales, frente al cargo de gobierno y la administración, como consecuencia de haber infringido o incurrido en las causales de vacancia, luego de haber seguido un procedimiento administrativo sancionador.

3.3.4. Las vacancias de las autoridades municipales.

El JNE señala que la vacancia **“es una acción gravosa que rompe el mandato representativo nacido en las urnas, su configuración debe implicar que los hechos que se denuncian sean trascendentes tanto en el tiempo como en sus consecuencias.”** (Resolución N° 0506-2017-JNE, 2017, considerando 22). (énfasis nuestro).

Advertimos que estos cargos afectados recaen sobre regidores y del alcalde electo, afectados por dicha vacancia, que ya no desempeñarán en el cargo en adelante, porque dichas autoridades han incurrido en alguna de las 10 causales de vacancia establecidas en el artículo 11° o 22° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La vacancia de las autoridades municipales es un producto procedimental sancionador, cuyo efecto es un vacío de la persona en el cargo, más no del cargo mismo, tal es así que dicho vacío, afectado por la vacancia, es reemplazada por otra.

3.3.5. Clasificación de las vacancias municipales.

3.3.5.1. De naturaleza objetiva.

En este grupo se encuentran las causales de muerte, asunción de otro cargo proveniente de mandato popular, condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de libertad. Requiere menor grado de discrecionalidad.

3.3.5.2. De naturaleza subjetivo.

En este grupo se encuentran la iconcurrencia injustificada a sesiones ordinarias, nepotismo, restricciones de contratación, ausencia de la jurisdicción municipal, cambio de domicilio fuera de la jurisdicción municipal, estos requieren mayor discrecionalidad para valorar los hechos y las pruebas. (Resolución N° 0214-2018-JNE, 2018).

3.3.6. Similitudes y diferencia de la vacancia con otras figuras jurídicas.

La Constitución Política de 1993 en su artículo 31 menciona:

“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación” (Juristas Editores, 2011).

Entonces el marco constitucional ampara la interposición no solo de las vacancias sino de otras figuras legales, cuyo efecto tiene la intención de remover, revocar, separar, suspender, etc. al alcalde o regidor que incurren en alguna causal de vacancia, causal de suspensión u otro determinado en la LOM previo procedimiento.

3.3.6.1. Con la revocatoria.

La vacancia y la revocatoria de autoridades electas, son reguladas por la constitución y por ley, ambos dejan sin efecto un cargo de elección popular, y pueden ser accionadas por un ciudadano.

Similitud: su pedido se da sin que sean evaluados sus desempeños de su cargo; pueden ser antes que asuman su cargo. En ambos casos asume el ciudadano que alcanzó el segundo lugar de votos tanto del vacado como del revocado.

Diferencias: para la revocatoria necesita 25% de firmas de los electores de la circunscripción de la autoridad a revocar; los procesos de vacancia no necesitan esta exigencia. La participación masiva en la revocatoria de la ciudadanía a través del voto, es indispensable para saber si la autoridad continúa o no; en las vacancias no tienen este carácter masivo, pues está dada más a un procedimiento colegiado que requiere las 2/3 del voto del concejo municipal. En relación a los hechos que la provocan, la vacancia se fundamenta en las causales establecidas en la LOM N° 27972, en la revocatoria no existe causales, podría darse sin que exista mayor razón, fundamentada en cualquier circunstancia, no se requieren probar los hechos invocados o que lo motivan. En cuanto a la acción en la vacancia puede tomarse en cualquier momento del periodo de gobierno

municipal, mientras que en la revocatoria no se puede presentarse en el primer y último años de mandato. Sobre nueva postulación de vacancia pueden presentarse, incluso sobre la misma causal; pero en la revocatoria, sino se hubiere logrado los votos exigidos, sólo transcurridos dos años podrá admitirse una nueva solicitud contra la misma autoridad.

3.3.6.2. Con la remoción.

La figura de la remoción es aplicable para las autoridades designadas por el gobierno central o regional en la jurisdicción provincial o distrital, mas no para los cargos de regidor y alcaldes porque estos son de elección popular. Es así que la figura en mención no tiene ninguna relación con la vacancia, la revocatoria y mucho menos con la suspensión.

3.3.6.3. Con la suspensión.

El JNE a través de la Resolución N° 409-2009-JNE señala que, “puede decirse que la suspensión consiste en el alejamiento temporal del cargo de alcalde o regidor por decisión del concejo municipal ante la constatación de haber incurrido en alguna de las causales previstas por la ley. Así en principio, es la Ley N.º 29792, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) la que establece cuáles son los supuestos en los que el concejo municipal puede declarar la suspensión del alcalde o regidor. (p. 2). La suspensión es una figura que por su naturaleza pone pausa en el cargo de una persona elegida, mas no queda paralizado la funcionalidad del cargo mismo porque este es reemplazado. No tiene ninguna relación con la vacancia porque ésta separa a la persona elegida en forma definitiva del cargo.

Veamos como el JNE realiza esta diferencia:

la causal de suspensión, prevista en el artículo 25, numeral 5, de la LOM, contempla el supuesto de hecho por el cual una autoridad edil debe ser

separada temporalmente de su cargo, a causa de habersele impuesto una sentencia condenatoria de segunda instancia, aun cuando esta no haya sido consentida o ejecutoriada. En cambio, la causal de vacancia, prevista en el artículo 22, numeral 6, de la LOM, establece el supuesto de hecho a partir del cual dicha autoridad debe ser separada definitivamente de su cargo en razón de que la sentencia que se le impuso está consentida o ejecutoriada. (Resolución N° 0110-2018-JNE, 2018, considerando 13).

3.3.7. Las vacancias y el proceso administrativo sancionador.

En la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, “la unidad de la potestad sancionadora del Estado”, la cual tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, asociado al respaldo constitucional. De esta forma, la adopción del *ius puniendi* estatal revela un recurso dogmático empleado en la administración pública con potestad represiva y sancionadora frente a conductas indebidas; excluidas de la jurisdicción penal. Esta autotutela administrativa es una prerrogativa para realizar actos administrativos como sancionar o castigar sin intervención externa y a su vez, obligación para hacerlo, asignado por su ordenamiento jurídico administrativo. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017).

Ahora la vacancia es un mecanismo de prevención de parte de la administración municipal que hace frente a aquellas conductas que contravengan las funciones y obligaciones dados a los cargos de alcalde y regidores, siendo así que existe suficientes facultades coercitivas en el CM para garantizar su cumplimiento. Las causales de vacancia instituidas en la LOM, artículos 11°, 22° y 63°; su taxatividad y aplicación no es más que una manifestación del *ius puniendi* estatal.

El Capítulo III del Título IV del TUO de la LPAG, regulaba el denominado procedimiento sancionador del 245° al 257° (actualmente regulado a partir del artículo 247), considerado un procedimiento administrativo especial, está revestido de un conjunto de principios, los cuales son garantía del correcto desempeño de la potestad sancionadora. Pero hay que tener en cuenta que esta ley se aplica de manera supletoria a la LOM; entonces, ante una vacancia lo primero que se debe instrumentalizar en el procedimiento sancionador son los artículos 23° y 24° de la norma acotada, luego los artículos 245° y subsiguientes del TUO de la LPAG, además se deben integrarse los demás procedimientos o actos administrativos fuera del procedimiento sancionador previstos en la LPAG.

3.3.7.1. *La prueba en las vacancias.*

En las alegaciones de las solicitudes de vacancia se pueden aportar documentos u otros elementos de juicio; y en su momento, el afectado, pruebas de descargo, pero las autoridades (CM) de oficio impulsan el procedimiento de la vacancia, ordenando la realización de otros actos de esclarecimiento. Por lo que es demás decir que la carga de la prueba la tiene el CM.

En apelación, ya en sede del JNE, acentuado en la Constitución este órgano puede hacer uso de la prueba indiciaria o indirecta, y:

De ahí que, si bien en nuestro sistema existe la libertad probatoria –con base en la cual las partes tienen un amplio margen para aportar medios de prueba, tanto de cargo como de descargo–, a la vez, y esto es quizás lo más importante, el mismo ordenamiento reconoce que el juez cuenta con libertad en la apreciación de la prueba, sistema de valoración conforme al cual, una prueba por sí misma no tiene un valor superior o inferior frente a otras, sino que serán las circunstancias del caso las que le

brinden al juez un margen para apreciar la prueba y determinar su valor como parte del proceso demostrativo de los hechos. (Resolución N° 0471-2017-JNE, 2017, p. 25)

Entonces el magistrado del JNE puede hacer uso de las diferentes interpretaciones con tal de producir una convicción del hecho que los lleve a razonamientos de orden lógico y concluyente. En la misma resolución citan al Tribunal Constitucional señalando que:

En consecuencia, a través de la prueba indirecta, se prueba un “hecho inicial - indicio”, que no es el que se quiere probar en definitiva, sino que se trata de acreditar la existencia del “hecho final - delito” a partir de una relación de causalidad “inferencia lógica” (Expediente N.º 728-2008-PHC/TC, F.J. 24).

(...)

[A] través de la prueba indirecta (prueba indiciaria o prueba por indicios), será preciso empero que cuando ésta sea utilizada, quede debidamente explicitada en la resolución judicial; pues no basta con expresar que la conclusión responde a las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia o a los conocimientos científicos, sino que dicho razonamiento lógico debe estar debidamente exteriorizado en la resolución que la contiene (Expediente N.º 728-2008-PHC/TC, F.J. 25).

3.3.8. Los principios de la LPAG como garantías del procedimiento sancionador de la vacancia.

Vale la pena atender las precisiones sobre los “principios” de la LPAG, al respecto Morón (2018) señala:

- a) Son guías medulares y rectores para la acción administrativa.
- b) Explicitan valores sociales, éticos y políticos que deben ser concretados por los administrados ya dministradores.
- c) Su incumplimiento debe ser considerada grave porque viola los valores.
- d) Tienen preeminencia sobre el resto de normas, tiene dinamismo, elasticidad, expansión y proyección.
- e) Poseen un alto nivel de abstracción y generalidad.
- f) Son elementos básicos para encausar, controlar y limitar la actuación tanto de la administración como de los administrados.
- g) Los 19 principios de la LPAG no tienen una idéntica manera de vincularse al fenómeno administrativo.
- h) Existen principios fundamentales o sustanciales de base constitucional y supranacional: los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, conducta procedimental y participación.
- i) También existen principios institucionales, de la actividad administrativa: Principio de impulso de oficio, imparcialidad uniformidad y predictibilidad; y procedimiento administrativo: informalismo, presunción de veracidad, celeridad, eficacia, verdad material, simplicidad y privilegio de controles posteriores.

Por lo tanto, para nosotros, las garantías del procedimiento de las vacancias están compuestas por principios y derechos que resguardan todo los actos del desarrollo de todas las etapas de la vacancia desde la etapa postulatoria hasta la impugnatoria, incluso hasta el recurso de revisión en el JNE. Esto se refuerza cuando el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015) señala que “el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el

respeto por los derechos del administrado.” (p. 12). Entonces los principios de la LPAG, tanto generales como sancionadores, son garantías aplicadas al procedimiento de las vacancias, dado que su órgano ejecutor CM, pertenece a la entidad pública municipal.

3.3.8.1. La garantía en el procedimiento vacancial.

Partimos que la garantía “es una institución de Derecho Público de seguridad y de protección a favor del individuo, la sociedad o el Estado que dispone de medios que hacen efectivo el goce de los derechos subjetivos frente al peligro o riesgo de que sean desconocidos.” (Machicado, 2013, párr. 12). Esta afirmación se correlaciona con el procedimiento administrativo sancionador, ya que esta última es garantía esencial para ordenar y orientar dicho procedimiento en sede administrativa, a lo que no escapa la vacancia.

3.3.9. Desarrollo de principios y derechos que garantizan el procedimiento de vacancia en primera instancia.

Al respecto el JNE señala que:

El procedimiento de vacancia de alcaldes y regidores de los concejos municipales, cuyo trámite se desenvuelve inicialmente en las municipalidades, está compuesto por una serie de actos encaminados a demostrar la existencia o no de la comisión de alguna de las causales señaladas en el artículo 22 de la LOM. Por ello mismo, **debe estar revestido de las garantías propias de los procedimientos administrativos**, más aún si se trata de uno de tipo sancionador (...). (Resolución N° 0476-2017-JNE, 2017, p. 3). (Énfasis nuestro.)

Los principios y derechos que emanan de cada norma garantizan llevar a cabo el procedimiento vacancial de manera integral y sistemática; dado que dichas garantías

tienen la finalidad de asegurar y proteger los riesgos del procedimiento de las vacancias.

Pasamos a esgrimir dichos principios y derechos:

3.3.9.1. El principio debido procedimiento y sus derechos.

El JNE a través de la resolución N° 028-2018-JNE, ha interpretado este principio como unívoco:

3. Así, el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 006-2017-JUS (en adelante, LPAG), en el artículo IV, numeral 1.2, de su título preliminar, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. De forma concordante, en su artículo 246, numeral 2, con relación a los principios de la potestad sancionadora, preceptúa que las entidades aplicarán sanciones con sujeción al procedimiento establecido y con respeto de las garantías del debido proceso. (Considerando 3)

Cualquier ciudadano que postule o solicite una vacancia goza de todas las garantías (principio y derechos) inherentes al procedimiento de vacancia, por el cual puede exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho; y por otro lado, el CM no puede imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento que:

(...) está compuesto por una serie de actos encaminados a demostrar la existencia o no de la comisión de alguna de las causales señaladas en el

artículo 22 de la LOM. Por ello mismo, debe estar revestido de las garantías propias de los procedimientos administrativos, más aún si se trata de uno de tipo **sancionador** (...) pues, de constatarse que se ha incurrido en alguna de las causales establecidas, se declarará la vacancia en el cargo de alcalde o regidor de las autoridades ediles cuestionadas y se les retirará la credencial otorgada en su momento como consecuencia del proceso electoral en el que fueron electos. (Resolución N° 0042-2018-JNE, 2018)

Precisamente, el debido procedimiento comporta, además, de una serie de garantías de **índole formal**, el derecho de los administrados a ofrecer pruebas y exigir que la Administración las produzca, en caso de ser estas relevantes para resolver el asunto y actúe las ofrecidas por los mismos, así como a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo cual exige que la decisión que se adopte en el procedimiento mencionado plasme el análisis de los principales argumentos de hecho materia de discusión, así como de las normas jurídicas que resulten aplicables. (Resolución N° 0476-2017-JNE, 2017, p. 3).

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, delimita conceptualmente al debido procedimiento administrativo señalando que:

(...) constituye un principio-derecho que concede a los administrados derechos y garantías implícitos a un procedimiento regular y justo. Este principio-derecho debe ser observado por la Administración Pública en la tramitación de los procedimientos administrativos que conduzcan a la

creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013, p. 15)

Por lo tanto este principio queda a merced de la apertura de otros derechos que se constituyen también en garantías que van a ser aplicados a la materia vacancial.

No menos importante esta decir que el debido procedimiento como principio, actúa y se refuerza también con los otros principios del Derecho Administrativo. Viene a reforzar esta idea el JNE en la resolución N° 1130-2016, afirmando que este principio comprende el principio de la motivación, legalidad y taxatividad:

Considerando 3. De otro lado, de conformidad con la LPAG, los gobiernos locales son entidades de la Administración Pública, cuya actuación se encuentra sujeta a los principios prescritos en la citada norma, así como a los que prevé la Constitución Política del Perú; **uno de ellos es el del debido procedimiento, que comprende a su vez el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, así como el respeto estricto al principio de legalidad y a las exigencias que se derivan de este, en particular el relativo al subprincipio de taxatividad.**

A continuación presentamos el conjunto de derechos que desarrolla el principio del debido procedimiento, entendiéndolo en su carácter unívoco:

a. Derecho a la notificación.

Al tratar de las vacancias, la notificación se va a convertir en un derecho y una garantía que,

tiene por objeto poner en conocimiento de los interesados el contenido de lo acordado o resuelto por los órganos de gobierno y de administración municipal. Los actos administrativos o de administración que requieren de notificación sólo producen efectos en virtud de la referida notificación hecha con arreglo a lo dispuesto en esta ley y la Ley de Procedimiento Administrativo General [TUO], salvo los casos expresamente exceptuados. (Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, 2003, Art. 19).

Previa a la sesión extraordinaria para tratar la vacancia, se debe notificar al afectado o afectados para que puedan ejercer su defensa, incluso cuando la solicitud se haya presentado directamente al JNE (que correrá traslado a la municipalidad) según el artículo 23 de la LOM.

Ahora, “El acto administrativo es eficaz a partir de la notificación legalmente realizada produce sus efectos”. (TUO Ley N° 27444, 2017, Art. 16.1). Debemos advertir que la “notificación legalmente realizada” significa que la municipalidad debe notificar de oficio, con su debido diligenciamiento; la entrega es personal al afectado y en su domicilio que se consignaron en la solicitud de la vacancia, sin embargo se podría usar otro medio como telegrama, correo certificado, telefax u otro siempre y cuando así ha sido solicitado; la norma señala que la autoridad no puede suplir, modificar el orden de prelación o preferencia (1° notificación personal o representante legal, 2° notificación por medio tecnológico y 3° por diario oficial o de mayor circulación) esto conllevaría a su nulidad; salvo el interesado o afectado señale dirección electrónica con autorización expresa, ente caso ya no habría prelación. Nosotros pensamos que el uso del tercer medio, es innecesario porque el solicitante debe ser ciudadano del lugar

(distrito o provincia), así los regidores y el alcalde tienen la misma condición. Las citaciones, emplazamientos, requerimientos de documentos u otros actos, que los regidores y alcalde (afectados) pudieran recibir o requerir también tienen el mismo tratamiento antes señaladas. En caso de la notificación al correo electrónico, se entiende recibida, a su repuesta de recepción y surte efecto el día que se recibió; y si no hay respuesta en dos días útiles o hábiles contados del día siguiente de notificación, se procede por cédula en su domicilio. Se puede notificar a una pluralidad de afectados, cuando sean varios regidores, incluido el alcalde, en este caso la notificación en personal. (TUO LPAG N° 27444, 2017).

Las vacancias como procedimiento sancionador, son más estrictos en relación a la notificación de cargos, pues precisa licitud e idoneidad, debe contener como mínimo estos requisitos:

Precisión: La notificación de cargos debe consignar los hechos materia de imputación, la calificación de las infracciones incurridas, las posibles sanciones a imponerse, la autoridad competente para imponerlas y la norma que otorga la potestad sancionadora a dicho órgano administrativo. Estos elementos deben ser consignados de forma precisa en el acto de notificación sin que sea necesario deducirlos o interpretarlos.

Claridad: El acto de notificación de cargos debe evitar ambigüedades e informar de forma sencilla los hechos imputados y la calificación que la autoridad administrativa efectúa a los supuestos ilícitos, permitiendo así al administrado entender a cabalidad los ilícitos denunciados.

Inmutabilidad: Los cargos determinados en la notificación no pueden ser variados por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios.

Suficiencia: La notificación de cargos debe contener toda la información necesaria que sustenta los cargos que se imputan al administrado, tales como informes o demás documentos, de manera que se le permita ejercer su derecho de defensa respecto de toda la información involucrada.

(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, pp. 38-39)

b) Derecho de acceso al expediente.

El ciudadano que presentó la vacancia, el denunciado regidor o alcalde o sus representantes legales, tienen derecho a acceder a la información documentaria contenida en el expediente principal que se encuentra en el órgano del CM, para informarse de su estado o situación en cualquier momento de su trámite, excepto aquellos excluidos por ley. El pedido puede realizarse verbalmente sin necesidad de ningún procedimiento, directamente en la oficina donde se encuentra. (TUO LPAG N° 27444, 2017). Su infracción lesionaría el derecho a la defensa.

c) Derecho a la defensa.

La sola notificación al afectado de la solicitud de vacancia, no garantiza su derecho defensa, sino el pleno ejercicio de ello. Es un derecho desarrollado dentro del “principio del debido procedimiento” en la LPAG señalando que garantiza “(...) a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; (...) y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten” (2017, Art. IV), por el cual el afectado por la solicitud de vacancia, tiene derecho a exponer los argumentos que sustenten su defensa en sesión extraordinaria previa notificación de cinco días hábiles a la convocatoria de dicha sesión. El afectado ejerce su derecho de defensa con la finalidad de contradecir y argumentar

sus derechos e intereses, así como presentar medios de prueba. Lo que se procura es que las partes cuenten con tiempo y los medios adecuados para disponer su defensa ya sea escrita u oral. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013).

Para abundar en este derecho el JNE señala:

El derecho a la defensa es uno de contenido amplio y se manifiesta, entre otros aspectos, en el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sujeto sometido a un procedimiento administrativo sancionador, el derecho a no autoincriminarse, el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa, el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, entre otros. (Resolución N° 0028-2018-JNE, 2018, considerando 5).

d) Derecho a ofrecer y producir pruebas.

“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, (...) a ofrecer y a producir pruebas (...)” (TUO LPAG N° 27444, 2017, págs. 36-37). En el procedimiento de vacancia tanto el solicitante y afectado pueden ofrecer y producir pruebas que garanticen la fundamentación de sus argumentos; por su parte los integrantes del concejo municipal deben necesariamente valorar las pruebas admitidas antes de emitir una decisión de sanción vacancial.

e) Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.

Este derecho también se integra al debido procedimiento administrativo, por este se exige que el CM, integrado por los regidores y el alcalde, exterioricen las razones que sustenten su decisión en Acuerdo de Concejo, implica que esta instancia consigne en el acuerdo los hechos y las normas jurídicas que han determinado su

decisión, este último debe contener la debida motivación. No se deben admitir formulas generales, vacías, oscuras, vagas, contradictorias, insuficientes para la motivación del acto. La motivación debe ser garantía del mismo, o en su caso a su falta o insuficiencia; una arbitrariedad. Esto supone que este órgano debe:

(...) mencione [ar] en la resolución administrativa los hechos que configuran la infracción, las normas aplicables y las consecuencias previstas en estas. (...) incorpora [ar] en los considerandos de la resolución, de modo escueto o extenso, sus propias razones; (...) que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto. (...) estos no pueden justificarse en la mera apreciación de la autoridad administrativa, sino en razones de hecho y derecho, (...). (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013, pp. 20-21)

El TUO de la LPAG, además de considerar una serie parámetros, señala como uno de los requisitos de validez de todos los actos administrativos a la motivación, además debe ser proporcional entre su contenido y el ordenamiento jurídico aplicado, otorgándose así seguridad jurídica para todas las partes.

En realidad la llamada motivación va contra la arbitrariedad de las decisiones, por ello se exige que el funcionario o colegiado decida razonadamente la congruencia de los hechos y las normas, realizar una interpretación razonada, como señala Enterría citado por Pérez (2012) : primero se debe fijar los hechos e incluir a los mismos en los supuestos de la norma jurídica; segundo, se razona ¿cómo? la norma jurídica se impone en la decisión que se adopta, ella justificada en los fundamentos. Resulta ello aplicable ello al procedimiento de las vacancias, ya que la LOM y LPAG no las precisa.

f) *Derecho a la presunción de inocencia o licitud.*

Ésta garantía se sustenta en la presunción de inocencia mientras no se haya demostrado lo contrario, o sea para declarar la responsabilidad requiere de una suficiente actividad probatoria de cargo, y en caso de duda o presunciones siempre será a favor del afectado. Está prohibida trasladar la carga de la prueba al afectado.

Esta garantía la encontramos en el procedimiento sancionador del TUO de la LPAG, que expresa que las entidades deben presumir que los afectados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contra (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013). Ahora en las vacancias se debe presumir que los regidores y alcaldes siempre están cumpliendo sus funciones y lo contrario sería que exista la evidencia recaída en una de las causales de vacancias. Así para la “Guía práctica sobre actividad probatoria en los procedimientos administrativos” del MJDH (2016), señala que la autoridad puede disponer que se actúen ciertas pruebas adicionales necesarios, por no haber sido propuestos o para reemplazar pruebas deficientes y si éstas son insuficientes, la autoridad aplicará la carga de la prueba, o sea resolverá en contra de la parte que le correspondía probar el hecho. La carga de la prueba opera al final del procedimiento como parte de la decisión final.

g) *Derecho al plazo razonable.*

El procedimiento de las vacancias debe darse dentro de los plazos establecidos por ley, en este caso se refiere al Artículo 23° de la LOM, y los diferentes articulados de la LPAG y desarrollado e ilustrado por el JNE (tratado más adelante). Este derecho impide el alargamiento del proceso que puede afectar los intereses y propiciar inseguridad jurídica.

h) Derecho a ser investigado por una autoridad competente.

El órgano legitimado para llevar a cabo para las vacancias es el Concejo Municipal según la LOM, una competencia estrictamente administrativa sancionadora; pero este órgano debe previamente establecer en el Reglamento Interno de Concejo (RIC) las causales y el procedimiento de las vacancias sujetas a la LOM y ser publicadas. Este procedimiento no puede ser delegado, sustituido o avocado conforme lo establece la LOM.

i) Derecho a ser investigado por una autoridad imparcial.

La Corte IDH “sostiene que la imparcialidad exige que la autoridad administrativa se aproxime a los hechos de la causa careciendo de todo tipo de Prejuicio” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013). Esto significa que el CM debe actuar sin ninguna clase de discriminación entre el solicitante de la vacancia y el afectado, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y al interés general. Aquí no debe haber opiniones anticipadas, compromisos con alguna de las partes, tampoco dejarse influenciar por el contenido de las noticias y las reacciones del público.

¿Se podría ejercer la recusación en el procedimiento de vacancia como garantía de ser juzgado por un órgano imparcial?, la respuesta es negativa, al ser recusado un integrante del Concejo Municipal se podría convocar al accesitario; pero esto solo se da en caso de vacancia ejecutada, suspensión o revocatoria. De aquí resulta una falencia, en caso de alcalde o regidor afectado, es a la vez, miembro del CM, colegiado que tomará una decisión con su voto, o sea él mismo decide su vacancia; cayendo en un claro interés de conflictos, situación que debe reformarse.

Otra clara vulneración a este derecho es que entre la fase instructora y la sancionatoria o decisoria, deben ser autoridades u órganos diferentes como así dispone

el artículo 252, 252.1, numeral 1) del TUO de la LPAG. El Concejo Municipal es al mismo tiempo conductor de la investigación y a la vez resuelve la vacancia.

j) Derecho a impugnar las decisiones administrativas.

El derecho a impugnar las decisiones del CM implica la posibilidad material de poder cuestionar la decisión de este órgano a través del recurso de reconsideración y/o apelación en segunda instancia vía el JNE.

El Acuerdo de Concejo con el resultado de la vacancia puede ser reconsiderado dentro de 15 días hábiles ante el mismo CM, con firma de abogado, con sustento en nuevos medios probatorios distintos del inicial, luego se deberá citar a una nueva sesión extraordinaria. Este recurso no es obligatorio, pues se puede presentar el recurso de apelación sin necesidad de presentar la reconsideración. El recurso de apelación se presenta contra el Acuerdo de Concejo que resolvió la reconsideración o contra el primer acuerdo de concejo, cuyo sustento es que se haya dado una diferente interpretación de las pruebas producidas o de cuestiones de puro derecho, se las debe dirigir al mismo concejo municipal por mesa de partes, este tiene un plazo de 3 días hábiles para elevarlo junto con los originales o copias certificadas de todo lo actuado, conforme a lo establecido en el ítem 09.81 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del JNE, instancia que se pronunciará como última y definitiva.

3.3.9.2. Principio de impulso de oficio.

Por este principio el Concejo Municipal a través de sus miembros deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento de la vacancia, como ordenar la realización o práctica de actos necesarios para esclarecer, como por ejemplo solicitar documentos probatorios de alguna de las áreas de la misma municipalidad.

Es importante que el CM esclarezca finalmente las cuestiones involucradas en la solicitud de vacancia aún no sean planteadas de forma directa, por ello Morón (2018) señala las acciones concretas a realizar a manera oficialidad:

- Iniciar el procedimiento.
- Impulsar el avance del procedimiento, solicitando cuantos documentos, informes, antecedentes, autorizaciones y acuerdos sean necesarios, incluso si fuera contra el deseo del administrado [**solicitante de la vacancia**], cuando sean asuntos de interés público (como, por ejemplo, en caso de desistimiento y abandono).
- Remover los obstáculos de trámite.
- Instruir y ordenar la prueba.
- Subsanan cualquier error u omisión que se advierta en el procedimiento. (p. 86)

3.3.9.3. Principio de imparcialidad.

La Municipalidad y el CM actúan sin discriminación frente al solicitante y afectado de la vacancia, el CM otorga tratamiento y tutela de manera igualitaria a ambas partes en el desarrollo del procedimiento de la vacancia y resolviendo conforme a la LOM, LPAG y otros.

Este principio colinda con el principio de legalidad, comportando así que el Concejo Municipal atienda al interés general de la comuna “con independencia de posturas, basadas en influencias externas: políticas, tendencias ideológicas, grupos de interés y de presión, prejuicios o preferencias personales (...)” (Morón, 2018, p. 90).

3.3.9.4. Principio de informalismo.

El TUO de la LPAG en su artículo IV señala:

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público. (TUO LPAG N° 27444, 2017, p. 38)

Morón (2018) señala que este “principio permite al administrado lograr la admisión de sus pedidos, el reconocimiento de los hechos alegados y lograr el éxito de sus pretensiones salvando mediante diversas técnicas su omisión incurrida en aspectos formales no atendidos en un momento.” (p. 93). Sin embargo, dado el carácter sancionador de las vacancias se deben cautelar los aspectos formales.

3.3.9.5. Principio de buena fe procedimental.

El TUO de la LPAG señala:

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental. (2017, p. 39).

Respecto a la buena fe, Morón (2019), señala que “con este principio, es posible cuestionar las actuaciones positivas u omisiva, realizadas en ejercicio del derecho, atribuciones o deberes legales, pero teñidos de malicia, mala fe, engaño.” (p. 101).

En lo que atañe a las vacancias, el CM, el solicitante, el afectado, así como sus representantes y abogados, realizan sus actos con el respeto mutuo, colaboración y buena fe.

3.3.9.6. *Principio de celeridad.*

Las partes del procedimiento de las vacancias deben evitar actuaciones procesales que dificulten, que sean meros formalismos ya que ello dificultaría su desarrollo, esto con la finalidad de tener una decisión en tiempo razonable. Lo que se busca es la prontitud en los actos procedimentales, exigencia que la debe cumplir el CM de la mano del principio de impulso de oficio; esto sin llegar a apresuramientos u omitir reglas del debido procedimiento.

3.3.9.7. *Principio de eficacia.*

Este principio se refiere a la obtención y cumplimiento de la finalidad u objetivo del procedimiento de la vacancia por las partes de procedimiento, evitando los formalismos (como se dijo anteriormente), sin que ello perjudique la validez, la decisión final, las garantías del procedimiento, ni la indefensión del afectado.

3.3.9.8. *EL principio de verdad material.*

El TUO de la LPAG los señala en su artículo IV:

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

Morón (2018) al respecto señala que “las autoridades instructoras del procedimiento tienen la obligación de agotar de oficio los medios de prueba a su alcance para investigar la existencia real de hechos que son la hipótesis de las normas que debe ejecutar y resolver conforme a ellas, (...). (p. 111); la responsabilidad de este principio pasa por los miembros del CM.

3.3.9.9. *Principio de participación.*

Por este principio la Municipalidad y el CM brindan acceso a la información sobre el procedimiento de la vacancia y no solo eso, sino a las informaciones que administran en sus diferentes áreas sin expresión de causa, a excepción de información que tenga que ver con la afección a la intimidad personal, seguridad nacional y las excluidas por ley, ello también se extiende a la participación de los representantes o abogados.

3.3.9.10. *Principio de simplicidad.*

“Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.” (TUO LPAG N° 27444, 2017, p. 41). El trámite de las vacancias, en realidad es simple, por lo

que la Municipalidad o CM no debe poner barreras burocráticas irrazonables y desproporcionadas.

3.3.9.11. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.

En caso de las vacancias tanto el solicitante como el afectado pueden solicitar la información sobre el procedimiento que se está llevando a cabo, de esa manera comprender y tener un resultado posible. El CM debe someterse al artículo 22 y 23 de la LOM 27972 y otras normas supletorias, cuyo apartamiento devendría en arbitraria.

3.3.9.12. Principio del ejercicio legítimo del poder.

En el procedimiento de las vacancias le compete al CM, órgano que ejerce única y exclusivamente las competencias para llevar a cabo dicho procedimiento otorgada por la LOM N° 27972 artículos 9, inciso 10 (una de las atribuciones del CM: Declarar la vacancia o suspensión de los cargos de alcalde y regidor) y el artículo 23, evitando el abuso de poder.

3.3.9.13. Principio de acceso permanente.

Según este principio el CM está obligado a brindar la información al solicitante y afectado del estado del trámite de la vacancia para acceder y obtener sus copias. Como el trámite de las vacancias tiene plazos establecidos, el acceso permanente debe ser privilegiado.

3.3.9.14. Principio non bis in ídem.

Para el JNE este principio comporta:

(...) la prohibición de juzgar dos veces por un mismo hecho. Así, se ha señalado que para su verificación se necesita la comprobación de la triple identidad, que vienen a ser: **identidad de la persona perseguida, identidad del objeto de persecución e identidad de la causa de**

persecución o fundamento. (Resolución N° 2931-JNE, 2018, considerando 6) (énfasis nuestro).

Las resoluciones ejecutoriadas, cosa juzgada, en el ámbito administrativo denominada “cosa decidida” es amparada por el *Non bis in ídem*, por lo que frente a una resolución definitiva como lo realiza el JNE en última instancia no puede ser impugnada, por adquirir la calidad de irrevocable e inmutable, o sea ya no puede discutirse otra vez o reabrirse ni si quiera en otra causal, siempre y cuando se verificarse si es la misma persona, los mismos hechos y las mismas pretensiones.

Sin embargo, a lo acotado debemos señalar que no existiría afectación a este principio “**si en el nuevo procedimiento se ha acompañado nueva documentación que permita no solo comprender de mejor manera los hechos del caso, sino que, a través de ellos, se justifique una nueva apreciación y, por ende, un nuevo pronunciamiento, de la autoridad municipal.**” (Resolución N° 0140-2018-JNE, 2018, p. 3) (Énfasis nuestro).

3.3.9.15. Principio de publicidad de normas procedimentales.

La publicidad de las normas se vincula al principio de seguridad jurídica, la no publicación de la norma que regula las causales de vacancia y las sanciones constituyen una vulneración del derecho al debido procedimiento. La LOM publicada el 10 de abril del 2001, contiene el procedimiento de las vacancias, se convierte en eficaz y obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario El Peruano. Así mismo los Concejos Municipales de las municipalidades, de manera subsidiaria, el procedimiento de las vacancias se plasma en el RIC (Reglamento Interno de Concejo), aprobado bajo ordenanza municipal.

3.3.9.16. *El principio de legalidad.*

Este principio “(...) en materia sancionatoria, impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está también determinada por la ley” STC Exp. N° 2050-2002-AA/TC. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 61). Los miembros del Concejo Municipal, deben actuar con respeto a la constitución, la ley y el derecho dentro de las facultades que le estén atribuidas y conferidas, según los principios del procedimiento administrativo y sancionador del TUO de la LPAG.

Las causales de vacancia son normas que contienen la descripción del tipo sancionador y de sus consecuencias, esto impide la equivocación o confusión; como se puede apreciar el artículo 11° y 22° de la LOM cumplen con el principio de legalidad.

3.3.9.17. *El principio de razonabilidad.*

Las sanciones vacanciales deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como causal. Se advierte que en los procesos de vacancias no existen criterios que señalan la graduación sancionatoria en cada causal. En ese sentido alcanza el grado de proporcionalidad absoluta, entendido como la adecuación entre la causal de vacancia y del hecho constitutivo y la sanción aplicada (vacancia). En todo caso no es arbitraria ni irracional el hecho que se sancione con vacancia al alcalde o regidor, con la sanción más drástica, al no haber gradualidad de sanción ya que lo que se preconiza es la buena administración de estas entidades públicas.

3.3.9.18. *El principio de tipicidad.*

Es la predeterminación normativa de los comportamientos típicos y de sus consecuencias sancionadoras prevista en normas con rango de ley (LOM). Esto tiene que ver en el plano teórico, plasmar explícitamente los hechos y sus consecuencias

represivas en la norma legal. No debe darse interpretación extensiva o analogía, cuando se tenga que sancionar. Cada causal de vacancia es única, típica y sancionadora.

La validez de la tipificación, según Morón (2018), pasa por subsumir la conducta en la falta (causal de vacancia), y que estas describan claramente los elementos objetivos y subjetivos de la conducta, que para el CM es una responsabilidad de carácter ineludible como órgano instructor y sancionador.

3.3.9.19. Principio de irretroactividad.

“Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.” (TUO LPAG N° 27444, 2017, Art. 246, numeral 6). La LOM fue publicada en el año 2003, por lo que actualmente ningún caso o procedimiento de vacancia podría acogerse a este principio, salvo modificación o nueva ley.

3.3.9.20. Principio de concurso de infracciones.

Artículo 246°, inciso 6 del TUO de la LPAG señala: “Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes”. En un concurso de infracciones vacanciales, bastará que se demuestre en uno de ellos la infracción para sancionarlo. No existe mayor o menor gravedad, ya que la vacancia no tiene límites temporales, la vacancia es absoluta, no existe vacancia por un día, un mes o un año por su gravedad; tampoco tiene gradualidad amonestación, suspensión o destitución, como ocurre en otros procedimientos sancionadores de la administración. Debe añadirse que la continuación de infracciones tampoco es aplicable.

3.3.9.21. Principio de causalidad.

“La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable” (TUO LPAG N° 27444, 2017, Art. 246, inciso 8). Esto tiene que ver con la autoría que en el caso de vacancias solo le son atribuibles al alcalde y a los regidores por los actos o conductas de constitución activa o hechos recaídos en las causales de vacancia, más no de conducta omisiva. No podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros. Como señala Morón (2018) y confluendo con las vacancias, no se puede sancionar a regidor o alcalde que actúe como instigador o colaborar frente a las causales de vacancia.

3.3.9.22. Principio de presunción de licitud o veracidad.

Con este principio las entidades como la municipalidad, el Concejo Municipal, señala que éstas deben suponer que todos los alcaldes y regidores han actuado apegados a sus deberes, mientras no se demuestre lo contrario. Siendo necesario para ello la verificación de la carga de la prueba.

3.3.9.23. Principio de culpabilidad.

El TUO de la LPAG señala: “10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.” (TUO LPAG N° 27444, 2017, p. 224). La responsabilidad por los hechos recaídos en casos de vacancias se le atribuye directamente al regidor o alcalde, solo por dolo, la LOM 27972 en su artículo 22 no señala si la responsabilidad es objetiva o subjetiva, sin embargo la vacancia está dirigida solo para dos personas regidor o alcalde quien incurre en las causales de vacancia, por lo que dicha responsabilidad es personalísima (subjetiva). Esto nos indica que dicha conducta (causales de vacancia) es realizada de manera voluntaria y consciente por el regidor o alcalde.

3.3.10. Clasificación de los principios en el procedimiento de las vacancias.

No existen propiamente una clasificación de principios o derechos en el procedimiento para la vacancia. El artículo 26 de la LOM, señala que la administración municipal “se rige por los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana, y por los contenidos en la Ley N° 27444”, así mismo el artículo 38 señala que el ordenamiento jurídico municipal se constituye por las normas emitidas por estas de acuerdo al ordenamiento nacional y sin perjuicio de otros principios generales del derecho administrativo. Por lo que recae principalmente en al LPAG el desarrollo de principios que garantizan el procedimiento de las vacancias y en ellas su clasificación.

Algunos de los principios del proceso penal fueron adecuados al procedimiento administrativo sancionador, que incluyen también principios del procedimiento administrativo en general, como señala Morón (2018):

(...) la labor fue articularlos, de un lado, son los principios aplicables al procedimiento administrativo en general, y del otro, con aquellos principios que pudieran ser necesarios incluir, cuando se trata de ejercer la potestad sancionadora en alguna actividad especial [vacancia].

Respecto a la primera relación, se optó por la decisión de dar un carácter complementario, por su especialidad, a los principios específicamente estipulados para la actividad sancionadora, de tal suerte que esta queda regulada también por los principios generales de todo procedimiento administrativo (celeridad, conducta procedimental, eficacia, verdad material, etc.) y por los principios sancionadores ya mencionados. En cuanto a la segunda relación, la opción no ha sido impedir la adición de nuevos principios en función de la especialidad de los temas a sancionar

por la Administración Pública, sino también habilitar al legislador a incluir otros principios, incluso adecuando aquellos creados de manera genera por este capítulo. (p.389)

Morón (2018), ha clasificado a los principios del procedimiento administrativo en:

a) Principios fundamentales o sustanciales.

Son los que derivan del sistema jurídico constitucional y supranacional vinculando a los sujetos del procedimiento, por lo que no los origina el legislador y pueden o no en el título preliminar. Se encuentran el principio de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, conducta procedimental y participación.

b) Principios institucionales.

Son principios que pertenecen netamente al ámbito administrativo por manifestarse en actos y procedimiento administrativos, estos se subdividen en dos:

i) De actividad administrativa.

Proyectan su acción sobre todas las acciones públicas, son: el principio de impulso de oficio, imparcialidad, uniformidad y predictibilidad.

ii) Del procedimiento administrativo.

De estricto sensu, son: el principio de informalismo, presunción de veracidad, celeridad, eficacia, verdad material, simplicidad y privilegio de controles posteriores.

3.3.11. Principios y derechos que garantizan el procedimiento de las vacancias

El procedimiento vacancial al transitar el umbral administrativo y sancionador, podemos establecer la siguiente clasificación de los principios aunado a los derechos que garantizan el procedimiento de la vacancia sobre la base de Morón:

a. **Principios de garantía fundamental o sustancial de base constitucional y supranacional:**

En ella se encuentran el principio del debido procedimiento (análoga al debido proceso), non bis in ídem, de publicidad, de legalidad, de tipicidad, irretroactividad, buena fe procedimental, de razonabilidad, de participación y de ejercicio del legítimo del poder.

b. **Principios de garantía de actividad administrativa:**

En ella se encuentran el principio de impulso de oficio, de imparcialidad, de simplicidad, de predictibilidad y de acceso permanente.

c. **Principios de garantía del procedimiento administrativo:**

En ella encontramos al Principio de informalismo, de celeridad, de eficacia, de verdad material, principio de causalidad y principio de culpabilidad.

d. **Derechos del debido procedimiento:**

En ella encontramos derecho a la notificación, derecho de acceso al expediente, derecho a la defensa, derecho a ofrecer y producir pruebas, derecho a una decisión motivada y fundada en derecho, derecho al plazo razonable, derecho a ser investigado por una autoridad competente, derecho a ser investigado por una autoridad imparcial, derecho a impugnar las decisiones administrativas.

Recae la obligación de la aplicación de todos estos principios y derechos en los CM de los gobiernos locales para el desarrollo del procedimiento de las vacancias con plena garantía.

3.3.12. Las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

Sobre el uso del término resolución, el JNE siguiendo el Código Procesal Civil artículo 120°, congruente también con el TUO de la LPAG, ya que hace referencia a la “resolución” a los largo de su texto, llegan a coincidir con el Manual de Redacción de Resoluciones Judiciales de Pastor (2008), que menciona:

Una resolución jurídica, sea administrativa o judicial, pone fin a un conflicto mediante una decisión fundada en el orden legal vigente. Para que la decisión sea racional y razonable requiere desarrollar los argumentos que sirven de base para justificar la decisión tomada. Ello implica, primero, establecer los hechos materia de controversia para desarrollar luego la base normativa del raciocinio que permita calificar tales hechos de acuerdo a las normas pertinentes. En materia de control disciplinario, si los hechos califican en dichas normas, la decisión será por encontrar responsabilidad disciplinaria. Si los hechos no califican en las normas convocadas, la decisión desestimaré la atribución de una falta de disciplina profesional. (p. 15)

Por otro lado la LOM de forma expresa usa también el término de “resolución” como el ente electoral JNE; aunque no tenga regulación expresa, su dación está sujeto al amparo de la Constitución y del derecho en general. Cabe advertir, el uso de este instrumento se realiza a nivel de primera y segunda instancia. Por lo tanto, la resolución vacancial, podrá integrarse a esa amplia clasificación de las resoluciones que ha creado la doctrina procesal.

Cabe precisar que las resoluciones del JNE son de última instancia y no son revisables en otra vía; sólo en la misma, por recurso extraordinario de revisión, se ha

instituido el recurso extraordinario, limitándolo únicamente al análisis de la probable afectación a las garantías que conforman el debido proceso y la tutela procesal efectiva, todo ello en beneficio de una decisión más justa adoptada como consecuencia del estricto respeto de los derechos procesales de las partes intervinientes (Resolución N.º 306-2005-JNE).

La emisión de las resoluciones está a cargo del tribunal o Pleno del JNE, en el artículo 24º de la Ley orgánica N° 26486, menciona el quórum necesario para las sesiones del Pleno es de cuatro (4) miembros y para la adopción de decisiones o la emisión de un fallo, se requiere el voto de la mayoría simple de los miembros concurrentes, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario. En caso de empate, el presidente tiene voto dirimente.

3.3.13. La estructura de las resoluciones del JNE.

Como señala León (2008) las decisiones legales cuentan con una estructura básica, tripartita:

la parte expositiva, la parte considerativa y la parte resolutive.

Tradicionalmente, se ha identificado con una palabra inicial a cada parte:

VISTOS (parte expositiva en la que se plantea el estado del proceso y cuál es el problema a dilucidar), CONSIDERANDO (parte considerativa, en la que se analiza el problema) y SE RESUELVE (parte resolutive en la que se adopta una decisión). (p. 16)

La parte expositiva contiene el problema a resolver, tiene diferente denominación, aquí se define el asunto materia de pronunciamiento, si el problema tiene varios componentes, entonces se formularan tantos planteamiento como decisiones; el uso de Autos y Vistos en esta parte, para el autor es arcaico, tradicional en la forma de

redactar las resoluciones en el Perú. La parte considerativa contiene el análisis de la cuestión en debate, suele llamarse análisis, consideraciones, razonamientos; aquí se contemplan la valoración de los medios probatorios y las razones desde el punto de vista de las normas aplicables (motivación sobre hechos y el derecho). Finalmente la parte resolutoria que debe precisar la decisión correspondiente, respetando el principio de congruencia (Pastor, 2008).

Haciendo una inspección a las resoluciones del JNE presentan las siguientes características, número de resolución, número de expediente, lugar y fecha, VISTOS o VISTA, ANTECEDENTES (solicitud de la vacancia, descargo, decisión del concejo municipal, recurso de reconsideración, decisión del concejo, recurso de apelación), cuestión en discusión o controversia (aquí se identifica el conflicto para su debate) , CONSIDERANDOS (se remiten a los presupuestos de la vacancia), análisis del caso concreto (se conjuga lo fáctico con la tipificación, normas o leyes afines, los presupuestos de la vacancia y conclusión) y RESOLUCIÓN (con el término “resuelve”). Como se puede apreciar existe relación con esquema tripartito que plantea León (2008).

3.3.14. Clasificación general de las resoluciones vacanciales.

En las resoluciones vacanciales no existe clasificaciones por el que se puede tomar estas de otras como el ámbito procesal.

García y Santiago (2017), afirman que existen muchas clasificaciones, donde la absolución y la condena se denominan o suele llamarse desestimatorias y estimatorias.

Que para efectos de nuestro estudio se clasifica:

(...)

3.2. Por su resultado

El resultado se refiere al efecto que la sentencia va a tener en las partes que integran el proceso, y en base a lo anterior, las sentencias por su resultado, se clasifican en estimatorias y desestimatorias.

3.2.1. *Estimatorias y desestimatorias*

Son sentencias estimatorias aquellas en las que el juzgador estime fundada y acoja la pretensión de dicha parte. Las desestimatorias serían el caso contrario. Dicho de otra manera este tipo de sentencias hace alusión a la absolución o a la condena. (p. 96).

Como el procedimiento de las vacancias pasa por dos instancias, ambas hacen uso de diferentes tipos de resoluciones, a nivel de Concejo Municipal, según la clasificación de García y Santiago, se da por su resultado, una vacancia podría ser estimatoria y desestimatoria, con los términos de fundada o infundada según la pretensión de la parte solicitante o el ciudadano. Lo mismo ocurre en el JNE, en la mayoría de sus resoluciones declara como fundada, infundada; o nulo e improcedente en pocos casos, pero sobre el fondo declaran siempre como fundado o infundado la apelación que finalmente puede ser a favor o en contra del alcalde, regidor o el ciudadano que apeló.

3.3.15. Las resoluciones de uso por el concejo municipal y el JNE.

La decisión de una vacancia primeramente se plasma en acta de sesión extraordinaria que rechaza o declara la vacancia, luego se formaliza mediante Acuerdo de Concejo, y si hubiera recurso de reconsideración se procede de la misma manera. El Acuerdo de Concejo comporta una estructura resolutive según sus componentes. El JNE en apelación emite autos (que impulsa o decide al interior del proceso) y resoluciones.

Finalmente ambas instancias ponen fin al proceso mediante acto o resolución adoptando el artículo 225.1 y 225.2 del TUO de la LPAG que menciona acerca de la resolución:

225.1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

225.2. Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo. (Humán, 2017, p. 977).

De ello se puede clasificar las resoluciones de uso tanto en Concejo Municipal y como en el JNE frente a las vacancias que ponen fin al proceso son:

- a. Estimatorias – fundadas
- b. Desestimatorias – infundadas
- c. Nulas

Las dos primeras como se puede advertir son muy comunes en la resoluciones en los Acuerdo de Concejo. El JNE hace uso de las tres e incorpora las resoluciones de “improcedencia” con base el Código Procesal Civil, figura resolutive no asimilada en la LOM y en el TUO de la LPAG.

3.3.15.1. Desarrollo.

- a. ***Estimatorias – fundadas integral o parcial:*** en estas resoluciones el CM o JNE estima fundada y acoge la pretensión en todo o en parte del solicitante en primera instancia, o el recurrente o impugnante en segunda instancia. Una

resolución fundada tiene relación con el “fondo”, esto tiene que ver con la cuestión principal (la solicitud de vacancia) y una subsunción lógica de los hechos con la norma sustantiva, en otras palabras un enlace con las causales de vacancia.

- b. *Desestimatorias – infundadas*:** en estas resoluciones el CM o JNE estima infundada y no acoge la pretensión de la parte, en otras palabras rechaza la pretensión del solicitante en primera instancia, o al recurrente o impugnante en segunda instancia.
- c. *Nulas – vicios*:** cuando se haya verificado vicio grave e insalvable, los procedimientos se declara nulo. Si se contara con los elementos suficientes resuelve el fondo del asunto, y si no, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento que se produjo el vicio. Más que nada estas resoluciones son aplicadas por el JNE.
- d. *Improcedente*:** no es común el uso de estas resoluciones tanto en Concejo Municipal como en el JNE, sin embargo puede darse cuando la pretensión es inoportuna, falta de derecho o la ineficacia del escrito, prueba, recurso o cualquier otra actuación; pero cuando ambas instancias deben pronunciarse sobre la carencia de requisitos establecidos a efectos de que se enmiende, pueden usar la “inadmisibilidad” y al no ser subsanadas acarrea improcedencia.

Está prohibida que el Concejo Municipal en acto decisorio o resolutorio declare inadmisibile o admisible, ya que el artículo 23° de la LOM es taxativo al decir que “El acuerdo de concejo (...) declara o rechaza la vacancia” como interpreta el JNE en resolución N°0027-2013-JNE, en todo caso su inadmisibilidad y subsanación debe ser

previa a la decisión conforme al debido procedimiento. De manera congruente los son los autos que se actúan en el JNE.

Otra situación es cuando se presenten cuestiones distintas al asunto principal del pedido de vacancia, “Serán rechazados de plano los planteamientos distintos al asunto de fondo que a criterio del instructor no se vinculen a la validez de actos procedimentales, al debido proceso o que no sean conexos a la

Pretensión” según el artículo 156.4. del TUO de la LPAG, un ejemplo de esto lo tenemos cuando se presenta por segunda vez la misma vacancia con resolución firme del JNE, esto gracias al principio del Non bis in ídem. El Concejo Municipal en etapa instructiva debe rechazarlo o, desde una perspectiva procesal o sancionatoria, debe declararlo improcedente; a fin de no ser apelada innecesariamente JNE.

3.3.16. Marco conceptual.

- 1. Vacancia.-** cargo sin su representante por causales tipificadas en la Ley Orgánica de Municipalidades y como consecuencia de un procedimiento sancionador.
- 2. Concejo municipal.-** órgano instructor y sancionador de las vacancias de primera instancia.
- 3. Solicitante.-** Cualquier ciudadano que presenta la solicitud de vacancia.
- 4. Afectado.-** Alcalde o regidor afectado por la solicitud de vacancia.
- 5. Alcalde.-** Autoridad administrativa y política del gobierno local.
- 6. Regidor.-** Autoridad elegida para conformar el Concejo Municipal, con función legislativa y fiscalizadora.
- 7. Procedimiento Vacancial.-** Actos procedimentales sancionatorios dirigidos a alcaldes y/o regidores por causales específica de vacancia.

- 8. Resoluciones del JNE.**- Son decisiones con motivación fundada en derecho que declarar fundado, infundado, nulo e improcedente las apelaciones de vacancia, dados por el órgano del Concejo Municipal.
- 9. Principios y derechos del procedimiento vacancial.**- Son garantías necesarias para los fines de resultado eficiente en el procedimiento de la vacancia.

3.3.17. Marco formal o legal.

3.3.17.1. Las Causales de vacancia de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 y la jurisprudencia del JNE.

Resulta importante señalar lo expuesto por el Supremo Tribunal Electoral en distintos pronunciamientos donde señala que las causales de vacancia son “números clausus” una relación cerrada o limitada, es decir, solo el número de causales que tipifica la ley podrán ser invocadas para obtener la declaración de vacancia de una autoridad de elección popular. Ellos son los artículos 22 y 25, 11 y 63 de la LOM; así lo reitera la Resolución N° 1072-2013-JNE del 6 de diciembre del 2013 que cita otros pronunciamientos al respecto:

2. Conforme ha resuelto este Supremo Tribunal Electoral en las Resoluciones N.º 594-2009-JNE, N.º 053-2012, N.º 616-2012, entre otras, la sanción de vacancia en el cargo de alcalde o regidor está prevista únicamente para la realización de las conductas señaladas taxativamente en los artículos 11, 22 y 63 de la LOM, pues al ser este un procedimiento sancionador, resulta indispensable el respeto del principio de legalidad consagrado en la Constitución Política del Perú, y a través del cual **solo serán conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas, de manera expresa, en normas con rango de**

ley, mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva; por tanto, la solicitud de vacancia presentada debe enmarcarse, en forma exclusiva, dentro de las causales legalmente establecidas en la LOM. (Resolución N° 0099-2013-JNE, 2017).
(Énfasis agregado).

En esta línea vamos a desarrollar las 11 causales de vacancias que señala la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, entendiéndose que son tanto para alcaldes y regidores distritales y provinciales:

a) Vacancia en virtud del Artículo 11° responsabilidades, impedimentos y derechos de los regidores (por ejercicio de funciones ejecutivas o administrativas).

Los regidores son responsables, individualmente, por los actos violatorios de la ley practicados en el ejercicio de sus funciones y, solidariamente, por los acuerdos adoptados contra la ley, a menos que salven expresamente su voto, dejando constancia de ello en actas.

Los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos, sean de carrera o de confianza, ni 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.

Todos los actos que contravengan esta disposición son nulos y la infracción de esta prohibición es causal de vacancia en el cargo de regidor. (Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, 2003).

El JNE realiza una interpretación sucinta de este artículo en sus considerando 7 y 8 de la Resolución N° 0210-2017-JNE:

7. Es menester indicar que se entiende por función administrativa o ejecutiva a toda actividad o toma de decisión que suponga una manifestación concreta de la voluntad estatal que está destinada a producir efectos jurídicos sobre el administrado. De ahí que cuando el artículo 11 de la LOM invoca la prohibición de realizar función administrativa o ejecutiva respecto de los regidores, ello supone que dichas autoridades no están facultadas para la toma de decisiones con relación a la administración, dirección o gerencia de los órganos que comprenden la estructura municipal, así como de la ejecución de sus subsecuentes fines.

8. Ahora bien, en el desarrollo de su jurisprudencia, este colegiado electoral ha señalado que para la configuración de esta causal se deben acreditar dos elementos: i) que el acto realizado por la autoridad cuestionada constituya una función administrativa o ejecutiva; y ii) que dicha acción suponga una anulación o afectación al deber de fiscalización que la ley le otorga como regidor. (Resolución N° 0210-2017-JNE, 2017).

Lo que se prohíbe aquí es el conflicto de intereses ya que los regidores cumplen la función fiscalizadora y no es aceptado un doble rol la de administrar y fiscalizar. O sea solo los regidores no pueden tomar decisiones relacionadas a la administración, dirección o gerencia de los órganos de la estructura edil o municipal ya que son representantes del vecindario.

El JNE ha precisado que no basta que se cumpla la conducta típica de esta causal, o sea, el ejercicio de funciones ejecutivas o administrativas y que dicha conducta

sea voluntaria y consciente por el regidor, sino también que acredite o conlleve un menoscabo o anulación de la función fiscalizadora (Resolución N° 0422-2018-JNE) y como efecto, dicha conducta, implicará la producción de efectos jurídicos sobre algún administrado o administrados.

b) Vacancia en caso de muerte

Frente a esta causal debe desistirse a impugnar por la muerte de regidor o alcalde; porque sería absurdo, y sin realizar dilaciones se debe proceder con la sola acta de defunción procediéndose a declarar la vacancia. Como así lo señala la Resolución N° 0248-A-2017-JNE en sus considerandos 1,2 y 3:

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 9, numeral 10, concordante con el artículo 23, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), el concejo municipal declara la vacancia del cargo de alcalde o regidor en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa.
2. Sin embargo, la Resolución N.º 539-2013-JNE **también ha considerado que no solo resultaría contrario a los principios de economía y celeridad procesal y de verdad material, sino atentatorio de la propia gobernabilidad de las entidades municipales, que en aquellos casos en los que se tramite un procedimiento de declaratoria de vacancia en virtud de la causal de fallecimiento de la autoridad municipal, tenga que esperarse el transcurso del plazo para la interposición de un recurso impugnatorio, esto es, para que el acuerdo de concejo que declara una vacancia por muerte quede consentido y, recién en ese escenario, el Jurado Nacional de**

Elecciones pueda convocar a las nuevas autoridades municipales para que asuman los cargos respectivos.

3. En el presente caso, en vista de que está acreditada la causal de vacancia contemplada en el artículo 22, numeral 1, de la LOM, mediante el acta de defunción (fojas 2), debe dejarse sin efecto la credencial otorgada (...). (Resolución N° 0248-A-2017-JNE, 2017). (Énfasis agregado).

c) Vacancia por asunción de otro cargo proveniente de mandato popular

Respecto de esta vacancia cabe mencionar es un proceso de mero trámite en razón de que si algún regidor o alcalde resultare ganador de alguna elección popular en otro proceso electoral para cargo distinto, entonces su vacancia es simplemente aceptada y no hay ninguna impugnación o apelación ante el JNE, simplemente se corre traslado y ésta convoca al candidato no proclamado de la misma lista para otorgarle su credencial.

d) Vacancia por enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones

El JNE interpreta, necesariamente para la determinación de esta causal, la certificación de una junta médica:

3. (...) Así, lo que se pretende no es imponer cargas desproporcionadas ni entorpecer la fluidez de la gestión municipal, sino el que se acredite de manera fehaciente y suficiente la enfermedad o impedimento físico o mental y que este impida, efectivamente, el ejercicio regular del cargo, de tal manera que dicha acreditación - directa o indirectamente - debería

recaer o ser verificada en un organismo público de salud o el propio colegio profesional.

4. Atendiendo a ello, este órgano colegiado estima necesario cubrir este aparente vacío normativo y establecer qué requisitos deben ser cumplidos para acreditar la causal de vacancia prevista en el artículo 2, numeral 3, de la Ley Orgánica de Municipalidades.

5. En ese sentido, un primer elemento a tomar en consideración es que el artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública.

Siendo los alcaldes y regidores funcionarios municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, numeral 1, literal a, de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, entonces les resultará de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, y sus normas reglamentarias.

6. **Al respecto, cabe mencionar que el artículo 187 del Decreto Supremo N.º 005-90-PCM, que aprueba el Reglamento de la Carrera Administrativa, dispone lo siguiente: “La incapacidad permanente física o mental para el desempeño de la función pública, a que se refiere el inciso d) del artículo 35 de la Ley, se acreditará mediante pronunciamiento emitido por una Junta Médica designada por la entidad oficial de salud y/o de la seguridad social, la que en forma**

expresa e inequívoca deberá establecer la condición de incapacidad permanente” .

7. Ahora bien, **incluso en el supuesto de que se considere que los alcaldes y regidores se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, debe señalarse que el Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo, establece, en virtud de una interpretación sistemática de los artículos 49 y 56, que la invalidez absoluta - temporal o permanente - debe ser declarada por el Instituto Peruano de Seguridad Social o el Ministerio de Salud o la Junta de Médicos designada por el Colegio Médico del Perú, a solicitud del empleador.** (Resolución N° 1160-2016-JNE, 2018).
(Énfasis nuestra).

e) Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del CM

Para la determinación de esta vacancia requieren tres elementos concurrentes o requisitos, la ausencia del territorio municipal, continuidad de la ausencia más allá de treinta días fuera del territorio municipal y la falta de autorización del CM.

i. La ausencia de la circunscripción municipal, lo que no supone la imposición de una prueba diabólica o de un hecho negativo al solicitante o al concejo municipal, para que proceda la declaratoria de vacancia. Efectivamente, es posible probar la ausencia con un hecho positivo, la ubicación y permanencia de una autoridad en una circunscripción distinta a la del municipio al que representa, sea que se encuentre en otro distrito

o provincia o fuera del país, lo que podría obtenerse, en este último caso, con un registro migratorio, por ejemplo.

ii. La continuidad de la ausencia, por más de treinta días, de la circunscripción municipal. No resulta suficiente que el alcalde o regidor se haya ausentado de la circunscripción municipal durante un considerable periodo de tiempo, ya que necesariamente se requerirá acreditar la continuidad, es decir, el carácter ininterrumpido de la presencia de la autoridad en circunscripciones distintas o ajenas al municipio. Atendiendo a lo complejo que pudiera resultar la actividad probatoria de este elemento, resultará admisible pronunciarse sobre la base de elementos indiciarios tales como constancias de estudios presenciales o de trabajo, o la distancia existente entre dicho centro de estudios o de labores y el distrito o provincia a la que representa la autoridad edil, etcétera.

ii. La falta de autorización del concejo municipal. Con relación a este elemento, cabe precisar que a) **dicha autorización debe ser previa u otorgada durante el periodo de los treinta días de ausencia, toda vez que, superado dicho periodo de tiempo, la causal de declaratoria de vacancia se habría configurado;** b) la autorización del concejo municipal debe consignar expresamente el periodo de tiempo por el que se otorga la misma; y c) dicho elemento se acredita con la presentación de un informe del órgano competente de la entidad edil en el que se indique que no se solicitó o no se otorgó la autorización respectiva por parte del concejo municipal, o con la presentación de las actas de las sesiones de concejo desde el inicio del periodo de gobierno respectivo y

hasta la última sesión anterior a la configuración del hecho imputado como causal de declaratoria de vacancia, a efectos de que pueda dilucidarse que, efectivamente, el regidor o el alcalde no fueron autorizados a ausentarse de la circunscripción municipal por un periodo superior de treinta días. (Resolución N° 00047-2016-JNE, 2016). (El énfasis no es nuestro).

El JNE ha encontrado una serie de excepciones a esta causal, señalando que:

8. (...) esta causal no operará en aquellos supuestos en los que exista un pronunciamiento firme que suspende a la autoridad municipal por una causal que pudiese suponer un periodo superior a los treinta días consecutivos, como ocurriría con los supuestos estipulados en el artículo 25 de la LOM: **incapacidad física o mental temporal** (numeral 1); **mandato de detención** (numeral 3); **sentencia condenatoria emitida en segunda instancia** (numeral 5); o **por la comisión de falta grave tipificada en el Reglamento Interno de Concejo** (numeral 4); en caso de que se haya impuesto, de manera sucesiva, más de una sanción por falta grave. (Resolución N° 2931-2018-JNE, 2018).

Con relación al mandato de detención (prisión preventiva), la autoridad no puede prever ni eximirse de manera voluntaria frente a esta causal, ya que no podría solicitar ausentarse por más de treinta días al CM para cumplir dicho mandato, esto resultaría inoficioso e insuficiente, como lo es también para la autoridad que está recluida en forma preventiva, ya que está imposibilitado de asistir a las sesión de Concejo. Ahora, lo mismo operaría si la autoridad esta prófuga, para lo cual supondría

la constatación de su ubicación dentro o fuera de la circunscripción en el periodo de treinta días, ello comportaría en inoficioso porque dicha autoridad no podrá en riesgo su libertad, esto independientemente de la legalidad o legitimidad del mandato de detención como señala el JNE.

f) Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal

El JNE reitera que esta causal se configura si se acredita de manera fehaciente cuando el alcalde o regidor ha dejado de domiciliar en la jurisdicción municipal donde fue elegido. Se puede tener más de un domicilio ya sea habitual u ocupacional pero dentro de la misma jurisdicción.

8. El domicilio se encuentra constituido por la residencia habitual en la que se encuentra una persona (artículo 33 del Código Civil); sin embargo, dicha regla general no impide que una persona pueda tener más de un domicilio. Esto se verifica cuando se vive alternativamente o se tienen ocupaciones habituales en varios lugares, supuesto en el cual se le considera domiciliada en cualquiera de ellos (artículo 35 del Código Civil). **Dicha posibilidad de tener más de un domicilio también ha quedado plasmada en el último párrafo del artículo 22 de la LOM, el cual habilita a quienes desempeñan funciones de alcalde o regidor a que puedan mantener más de un domicilio, siempre bajo la condición ineludible de que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial correspondiente a la entidad edil.**

9. Asimismo, el domicilio no tiene que ser necesariamente el domicilio donde uno reside, puede ser también el domicilio donde uno realiza una actividad habitual. La ley no discrimina qué tipo de actividad debe ser esta, solo que se realice dentro de la jurisdicción del concejo municipal.

En suma, el artículo 22, numeral 5, de la LOM, debe ser interpretado en armonía con el artículo 35 del Código Civil, que restringe la noción de domicilio a la de residencia u ocupación habitual. De ello, tal como se ha advertido, cuando nos hallamos frente al segundo supuesto -el de ocupación habitual-, no corresponde a este órgano electoral hacer un juicio de razonabilidad acerca de qué tipo de ocupación es esta, solo que se acredite que existe y que, además, se lleva a cabo en la jurisdicción municipal. (Resolución N° 0160-2017-JNE, 2017). (Énfasis agregado).

g) Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad

El Pleno del JNE establece que cuando se verifica la condena consentida (abstención u omisión de contradecir) o ejecutoriada (firme o cosa juzgada) y ésta concurre o se ensambla con el periodo de tiempo del mandato de alcalde o regidor, entonces asiste causal de vacancia, como se desprende de la Resolución N° 0181-2017-JNE:

3. El artículo 22, numeral 6, de la LOM, establece como causal de vacancia la existencia de una condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a partir de la emisión de las Resoluciones N.º 0572-2011-JNE, N.º 0651-2011-JNE, vía interpretación de los alcances de la citada causal, ha establecido que **esta se configura cuando se verifica la existencia de una condena con pena privativa de la libertad por delito doloso durante la vigencia del mandato de una autoridad edil, es decir, que en algún momento hayan confluído**

la vigencia de la condena penal con la condición de alcalde o regidor de una entidad municipal.

4. La adopción de este criterio interpretativo obedece a la necesidad de garantizar la idoneidad de los funcionarios que integran las instituciones del Estado, y con mayor razón, de aquellos que provienen de elección popular, de tal modo que, de acuerdo con lo dispuesto en la LOM, no se permita la permanencia en el cargo de quienes han infringido las normas básicas de nuestro ordenamiento y han perpetrado la comisión dolosa de un ilícito penal. (2017). (Énfasis agregado).

Esta figura debe distinguirse de la suspensión:

(...) cuando se trata de sentencia condenatoria por delito doloso dictada en contra del alcalde o regidor, la norma diferencia dos causales distintas: una para declarar la suspensión y otra para disponer la vacancia del cargo. **La primera produce la separación temporal del cargo, ya que la sentencia condenatoria ha sido cuestionada; mientras que la segunda supone el alejamiento definitivo, cuando la sentencia ya adquirió firmeza. En la suspensión, la autoridad afectada puede reasumir el cargo, en caso de ser absuelta por el órgano judicial; sin embargo, en la vacancia no existe esta posibilidad.** (Resolución N° 0426-2018-JNE, 2018, p. 3). (Énfasis nuestra).

- h) Inconurrencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses**

Para esta vacancia es importante la acreditación de las inconurrencias injustificadas a sesiones ordinarias y las notificaciones para éstas, según el JNE:

5. Así, para que se configure el supuesto de hecho, contenido en la causal de vacancia que se alega, debe acreditarse fehacientemente que el alcalde o los regidores del concejo municipal no asistieron a tres sesiones ordinarias consecutivas o a seis no consecutivas, además, de que fueron debidamente notificados con la convocatoria a dichas sesiones de concejo.

6. Esta causal busca proteger que las autoridades municipales cumplan con sus funciones de manera responsable y honesta. Así pues, es pertinente que asistan de manera obligatoria a las sesiones de concejo, porque es precisamente en este espacio de deliberación en el que se adoptan las decisiones más relevantes para la ciudadanía a la que representan. (Resolución N° 0205-2017-JNE, 2017). (Énfasis agregado).

i) Nepotismo, conforme a la ley de la materia

La interpretación del JNE pasa por la aplicación de la ley N.º 30294 y tres elementos ordenados y secuenciados: la relación de parentesco, que el contrato o designación sea en el ámbito de la municipalidad y que la autoridad en forma directa o indirecta haya ejercido tal contrato o designación, según se puede apreciar en una última resolución de este supremo tribunal:

3. La causal de nepotismo se regula por lo dispuesto en la Ley N.º 26771, modificada por la Ley N.º 30294, que establece la prohibición de nombrar y contratar como personal del sector público a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de

matrimonio, unión de hecho o convivencia, o ejercer injerencia con dicho propósito. En sus propios términos, el artículo 1 de la citada ley establece lo siguiente:

Los funcionarios, directivos y servidores públicos, y/o personal de confianza de las entidades y reparticiones públicas conformantes del Sector Público Nacional, así como de las empresas del Estado, que **gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal**, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección se encuentran **prohibidos de nombrar, contratar o inducir a otro a hacerlo** en su entidad respecto a sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de matrimonio, unión de hecho o convivencia. Extiéndase la prohibición a la suscripción de contratos de locación de servicios, contratos de consultoría, y otros de naturaleza similar [**énfasis agregado**].

4. Para establecer fehacientemente la existencia de la causal de nepotismo en un supuesto concreto, es indispensable que concurren tres elementos, ordenados de manera secuencial, en la medida en que uno constituye el supuesto necesario del siguiente. Tales elementos son **a) la existencia de una relación de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, por razón de matrimonio, unión de hecho o convivencia, entre la autoridad edil y la persona contratada; b) que el familiar haya sido contratado, nombrado o designado para desempeñar una labor o función en el ámbito municipal, y c) que la autoridad edil haya realizado la contratación, nombramiento o designación, o haya ejercido injerencia con la misma finalidad.** (Resolución N° 0230-2017-JNE, 2017). (El énfasis nuestro).

Respecto al primer elemento no se contempla las relaciones de tipo espiritual como padrino y ahijado, como el parentesco de las personas que hayan concebido un

hijo, siendo exigencia la convivencia o el matrimonio de hecho. La prueba idónea para este elemento es el acta de nacimiento, partida de nacimiento o matrimonio del regidor o alcalde y de sus parientes implicados para establecer el vínculo de parentesco. La partida de nacimiento según el Tribunal Constitucional y el JNE acredita el hecho del nacimiento y consecuentemente la existencia de una persona, por lo que es prueba legal del derecho a la vida, la generación materna y paterna, salvo las omisiones por legitimidad, el apellido familiar y el nombre propio y la filiación, que para el casos de nepotismo solo tiene una finalidad de establecer dicha relación de consanguinidad de familiares en el ejercicio público y no perjudicar a la autoridad o a terceras personas.

Este elemento entra en complejidad cuando se presentan nombres y apellidos en la relación de parentesco, con diferencias como sucede como por ejemplo “Reveca y Reveca”, “Baldera y Valdera” o “Thupa y Ttupa”, “Max y Maximiliano”, para el JNE no hay coincidencia, hay duda en la relación de parentesco entre estas persona, por lo que no es posible acreditar el entroncamiento común, y al no haber indicios suficientes no se cumpliría el primer elemento del nepotismo; recurre al Código Procesal Civil, artículo 196 para decir quien alega el hecho debe probarlo y no trasladar la carga de la prueba; que desde el punto de vista del procedimiento administrativo es contradictorio; sin embargo, en sendas resoluciones no tienen importancia la nominación de los nombres y apellidos, ya que se centran en la aceptación de familiaridad (prueba indiciaria) que el afectado ha realizado durante el trámite de la vacancia:

12. Al respecto, si bien se aprecia una diferencia en los apellidos de los progenitores de Fermina Amalia Barrera García y Manuel Barrera García, en el extremo que no se observa en el acta de Manuel Barrera García el apellido materno de sus progenitores cabe enfatizar que, solo con efectos en el ámbito de la justicia electoral, los magistrados que

suscribimos el presente voto llegamos a la convicción de que existe una relación familiar dentro del cuarto grado de consanguinidad entre el regidor Roger Alberto Barrera García, Héctor Manuel Fajardo Barrera, Berenis Yrene Fajardo Barrera y Cristina Ysabel Fajardo Barrera, **toda vez que la propia autoridad municipal lo ha reconocido en su escrito de oposición (...)**

13. Así también, en sus descargos de fecha 13 de abril de 2018 (fojas 96 a 106) señaló lo siguiente:

Por lo que bajo estas dos premisas desvirtuó las afirmaciones manifestadas por la peticionante que mi persona haya ejercido injerencia con los funcionarios del corporativo municipal **para que contrate a mis familiares**, debiéndose sopesar de lo afirmado por la peticionante como una mera afirmaciones, pues de lo alegado o afirmado no se encuentra respaldado con medios de pruebas convincentes como declaraciones de los funcionarios por los cuales afirmen que el suscrito ejerció inherencia para que contrate a sus familiares, más que de acuerdo a la CARTA N° 05-2016-R.RB. de fecha 02.FEB.2016 que ingreso con el Registro de Exp. N° 6395-2016 que en su momento el suscrito conminó al Burgomaestre que no lo relacione o lo vincule con la contratación de sus familiares, pues la intención de ello era promover su vacancia hecho que a la actualidad intencionalmente se viene consumando por terceras lo que oportunamente denunciare a las autoridades. (Resolución N° 3481-2018-JNE, 2018, p. 11). (Énfasis nuestro).

Aunado a lo mencionado en “fundamento de voto” algunos magistrados al respecto han mostrado también su disconformidad, señalando que debe haber una flexibilidad en la actividad probatoria, por el cual es legítimo el uso de la prueba indirecta o indiciaria ya que ello tiene solo la determinación del nepotismo y no perjudicar a las autoridades o terceras personas; más aún, si la misma autoridad en todo el procedimiento haya venido aceptando la familiaridad.

Los medios probatorios idóneos para este elemento son original o copia legalizada del acta de nacimiento, partidas de nacimiento de los supuestos familiares y de la autoridad edil.

Respecto al segundo elemento:

(...) el vínculo contractual debe provenir de un contrato laboral o civil, siendo el primero el más común. Así, para determinar la existencia de la relación laboral no es necesario que el acuerdo de voluntades conste en un documento, ya que el contrato de trabajo puede celebrarse en forma escrita o verbal y el vínculo puede acreditarse con diversos medios de prueba, tales como planillas de pago, recibos, memorandos y otros, en aplicación del principio de primacía de la realidad (Resolución N° 0133-2018-JNE, 2018, p. 6)

Este segundo elemento debe ser de naturaleza laboral y en el plano de dicha relación materialmente deben exteriorizarse y concurrir tres elementos:

i) la prestación personal de servicios de manera diaria, continua y permanente, *ii)* la subordinación del trabajador con respecto al empleador, que faculta a este último a dar órdenes, instrucciones o directrices con relación al servicio y la facultad de imponer sanciones, y *iii)* la remuneración, en calidad de contraprestación, por la prestación subordinada de servicios por parte del trabajador. (Resolución N° 2927-2018-JNE, 2018, págs. 7- 8)

a. La prestación personal del servicio, que está referida a que el servicio, para ser de naturaleza laboral, debe prestarse en forma personal y directa solo por el trabajador como persona natural.

b. La subordinación frente al empleador, es aquella situación en la cual el trabajador presta sus servicios bajo la dirección de su empleador, quien tiene facultades para normar las labores (poder reglamentario), dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas (poder de dirección), y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador (poder sancionador).

c. La remuneración, es la contraprestación otorgada por el empleador al trabajador por sus servicios, debiendo entenderse que ella consta en el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que sea de su libre disposición.

Siendo ello así, entonces, no basta la prestación de un servicio personal y directo de una persona a la entidad edil para que estemos frente a una relación laboral, sino que **esa prestación debe reunir como requisitos principales los elementos antes citados en forma concurrente, siendo aplicables dichos criterios también a las relaciones contractuales civiles, en virtud del principio de primacía de la realidad, a fin de determinar la naturaleza del vínculo contractual (civil o laboral) que existió entre las partes.** (Resolución N° 804-2013-JNE. fundamento 4). (Énfasis nuestro).

Entre los medios de prueba para acreditar tenemos informes documentados de cada órgano o área que requirió los servicios de obras, contratos, etc.; el procedimiento de contrata, convocatoria, conformidad de servicios, órdenes de pago, comprobantes de

pago, etc. o sea, los documentos desde el requerimiento hasta la contraprestación y pago. Cabe destacar que en este segundo elemento no se considera a los proveedores de bienes perecibles, servicio personal artístico, ayudante de repartidor de agua potable con cisterna, por servicio de pintado y otros similares de familiares de las autoridades municipales (alcalde y regidores) porque no cumplen con los tres elementos concurrentes mencionados anteriormente, como ejemplo tenemos cuando señala el JNE:

9. Ahora bien, de la revisión de los medios probatorios detallados en el considerando precedente, queda acreditado que, si bien la Municipalidad Distrital de Uco contrató con Julia Zenaida Padilla de Ortiz, madre del alcalde en cuestión, sin embargo, también queda en evidencia que el servicio que prestó fue de proveedora de bienes de consumo perecibles, hecho que no configura una relación materialmente laboral.

10. Siendo ello así, surge entonces la siguiente interrogante: ¿pueden las relaciones o vínculos contractuales que no alberguen materialmente una relación laboral configurar el segundo elemento de la causal de vacancia por nepotismo? A criterio de este órgano colegiado, y observando la línea jurisprudencial de este tribunal en los últimos años, la respuesta a dicha interrogante resulta ser negativa. (Resolución N° 027-2018-JNE, 2018, p. 6)

En el tercer elemento. El alcalde por tener el cargo superior y con injerencia sobre sus funcionarios que puedan estar facultados para contratar, nombrar o designar una función o labor en la entidad municipal, se presume que su injerencia es directa, salvo prueba en contrario. En caso de los regidores, éstos puede tener la posibilidad de injerencia sobre el alcalde y los funcionarios con las facultades antes mencionada, verificándose cualquiera de los supuestos:

i) por realizar acciones concretas que evidencien una influencia sobre el alcalde o los funcionarios con facultades de contratación, nombramiento o designación, y *ii)* por omitir acciones de oposición pese al conocimiento que tengan sobre la contratación de su pariente, en contravención de su deber genérico de fiscalización (...). (Resolución N° 0258-2018-JNE, 2018, p. 9)

En realidad es difícil que se exteriorice estos actos ilícitos, por falta de documento expreso, por ello será razonable las pruebas indiciarias sobre la realización de la injerencia. El ámbito funcional más importante se encuentran en las actuaciones de fiscalización, ya que los regidores deben vigilar las contrataciones, nombramientos y designaciones en el ámbito municipal para luego denunciarlos estos actos administrativos contrario a ley, como es el de nepotismo, y si tiene a un familiar en aquella condición le asiste conocer y oponerse expresa, específica, inmediata, oportuna y eficazmente (requisitos). Lo último tiene que ver con la interposición de un medio que realmente impida, que se oponga a la contratación del familiar, pero se entiende que dicho documento debe poseer los cuatro requisitos antes mencionados. Un ejemplo de ineficacia, es el siguiente: cuando el regidor interpone una carta para que no contraten a sus familiares en el futuro, luego el familiar es contratado; lo cual colisiona con su función fiscalizadora.

Para ello se debe determinar si la autoridad en cuestión tuvo la posibilidad de conocer dicha contratación, nombramiento o designación de su familiar, el JNE para ello ha establecido como criterios alternativos no concurrentes según las particularidades del caso, los siguientes:

a) Proximidad del vínculo de parentesco,

- b) Cercanía del domicilio de los parientes,
 - c) Población y superficie del Gobierno local,
 - d) Actividades que realiza el pariente del regidor en el interior de la municipalidad,
 - e) Lugar de realización de las actividades del pariente del regidor, y
 - f) Ejercicio de fiscalización por parte del regidor. (Resolución N° 0258-2018).
- i)* cercanía del vínculo entre la autoridad cuestionada y el pariente, *ii)* la relación de cercanía domiciliaria (si la autoridad municipal y su familiar son vecinos del mismo lugar), *iii)* la oportunidad de la contratación (si el periodo de ejecución del contrato fue suficiente para que sea conocido por la autoridad edil), *iv)* el lugar de prestación del servicio (si los servicios brindados por su familiar pudieron ser apreciados *in situ* por la autoridad municipal), y, *v)* población y superficie del gobierno local, entre otros. (Resolución N° 2927-2018-JNE, p. 9)

El regidor desplegará injerencia indirecta, cuando no realiza (por inacción u omisión) la fiscalización de estos contratos frente a sus familiares, en tal sentido perfeccionará el tercer elemento de la causal de nepotismo, conllevado a su vacancia.

Ahora, si el regidor o alcalde no hubieran incluido en sus descargo estos medios probatorios, el CM debe incorporarlos antes de tomar la decisión de la vacancia (etapa instructiva) a través de informes documentados si la autoridad tuvo la oportunidad de conocer la contratación de sus familiares y en qué momento, la distancia entre la municipalidad y lugar del contrato u obra; también documentos de oposición (del

regidor o alcalde) a la contratación y si éstos solicitaron la relación de personal que laboran en aquella obra, área, etc. como labor de fiscalización.

j) Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63° de la presente ley o restricción de contrataciones.

En caso de alcaldes y regidores están prohibidos de adquirir, contratar o disponer los bienes del municipio de cualquier forma, directa o indirectamente (interpósita persona natural o jurídica) para sí mismos como personas naturales; porque estas autoridades, más bien, tienen la responsabilidad de protección de estos bienes públicos; en todo caso comportaría un conflicto de intereses:

El alcalde, los regidores, (...) no pueden contratar, rematar obras o servicios públicos municipales ni adquirir directamente o por interpósita persona sus bienes. Se exceptúa de la presente disposición el respectivo contrato de trabajo, que se formaliza conforme a la ley de la materia.

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

(Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, 2003).

Lo que ha establecido el legislador en esta causal es proteger los bienes y servicios de la municipalidad por ello quienes están llamados a dicha protección son las autoridades elegidas; pero qué pasa si éstas claudican en este deber buscando beneficios, intereses en contraposición, deberán ser vacados. La contraposición o la doble posición, se daría por la relación contratante y contratado, entre la comuna y la

autoridad al mismo tiempo, ello no solo de forma directa sino también realizado por tercero con quien la autoridad (alcalde o regidor) tenga interés personal.

Para la constitución como causal de vacancia, el JNE señala una evaluación tripartita y secuencial de tres elementos configurativos:

9. El artículo 22, numeral 9, de la LOM, concordado con el artículo 63 del mismo cuerpo normativo, tiene por finalidad la protección de los bienes municipales. En vista de ello, dicha norma entiende que estos bienes no estarían suficientemente protegidos cuando quienes están a cargo de su protección (alcaldes y regidores) contraten, a su vez, con la misma municipalidad, y prevé, por lo tanto, que las autoridades que así lo hicieren sean retiradas de sus cargos.

10. En ese entendido, la vacancia por conflicto de intereses se produce cuando se comprueba la existencia de una contraposición entre el interés de la comuna y el interés de la autoridad, alcalde o regidor, pues es claro que la autoridad no puede representar intereses contrapuestos. En tal sentido, en reiterada jurisprudencia, este Supremo Tribunal Electoral ha indicado que la existencia de un conflicto de intereses requiere la aplicación de una evaluación tripartita y secuencial, en los siguientes términos: **a) si existe un contrato, en el sentido amplio del término, con excepción del contrato de trabajo de la propia autoridad, cuyo objeto sea un bien municipal; b) si se acredita la intervención, en calidad de adquirente o transferente, del alcalde o regidor como persona natural, por interpósita persona o de un tercero (persona natural o jurídica) con quien el alcalde o regidor tenga un interés propio (si la autoridad forma parte de la persona jurídica que**

contrata con la municipalidad en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo) o un interés directo (si se advierte una razón objetiva por la que pueda considerarse que el alcalde o regidor tendría algún interés personal con relación a un tercero, por ejemplo, si ha contratado con sus padres, con su acreedor o deudor, etcétera), y c) si, de los antecedentes, se verifica que existe un conflicto de intereses entre la actuación del alcalde o regidor en su calidad de autoridad y su posición o actuación como persona particular. (Resolución N° 0230-2017-JNE, 2017). (Énfasis nuestro).

Se tiene otra configuración que el JNE ha elaborado del cual, puede advertirse que solo refuerza al primer elemento:

a) la configuración de un contrato, formalizado en documento escrito o no, remate o adquisición de un bien o servicio municipal; b) la intervención del alcalde o regidor cuya vacancia se solicita en los hechos materia de denuncia, y c) la existencia de un conflicto de intereses, en tanto el alcalde o el regidor participen de estos contratos, remates o adquisiciones, persiguiendo un fin particular, propio o en favor de terceros, pero que en cualquier caso se trate de interés no municipal. (Resolución N° 3486-2018-JNE, 2018). (Énfasis nuestro)

Respecto al primer elemento el JNE maneja un concepto amplio de contrato, en Resolución N° 171-2009-JNE entiende como los contratos de naturaleza civil, comercial, típica o atípica (contenidos del Código Civil),

(...) más allá de la nomenclatura que pueda poseer un contrato, debe primar, para determinar su existencia, el principio de supremacía de la realidad, esto es, que se entenderá que existe un contrato cuando haya un concierto de voluntades y existan de por medio prestaciones que involucren el patrimonio municipal. (Resolución N.º 171-2009-JNE).

Dichos contratos tienen que estar relacionados con un bien municipal y no procede en caso de contratos de trabajo de carácter laboral, las que se ocupa la causal de nepotismo. En realidad el JNE se ha decantado por el “el contrato en sentido amplio del término”; en descredito de ello, se debe exceptuar el contrato de trabajo de naturaleza laboral, postura planteada en Resoluciones N.º 3759-2014-JNE, N.º 388-2014-JNE y N.º 495-2013-JNE, ya que siendo la restricción de contratación de carácter sancionador debe ser interpretada de manera estricta y restrictiva sin hacer interpretación abierta que quebranten principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Por tal motivo, no corresponde admitir interpretaciones extensivas o analógicas de los elementos que la configuran, menos aun tratándose de una excepción contenida en la propia norma, como es el caso de los contratos de trabajo exceptuados de su análisis, y que son materia de evaluación en la causal de vacancia por nepotismo. (Resolución N.º 3493-2018-JNE, 2018). (Fundamento de voto del doctor Jorge Armando Rodríguez Vélez, miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones).

Otro asunto importante resulta la formalización del documento escrito o no del contrato en el que han intervenido las partes, según la Resolución N.º 254-2009-JNE

señala no es necesaria documento formalizado y suscrito para concluir la existencia de dicho contrato, basta con la demostrar la ejecución de la prestación derivada del contrato, o la aceptación personal de la autoridad cuestionada, como el caso de reconocer de haber recibido el dinero.

En relación al segundo elemento “requiere la intervención de la autoridad cuestionada como persona natural o por medio de un tercero con quien tenga un interés propio o directo.” (Resolución N° 0379-2018-JNE, 2018, p. 4),

(...) esto es, en su posición de autoridad municipal, que debe representar los intereses de la comuna, y su condición de persona natural, que participa por interpósita persona o de un tercero con quien dicha autoridad tenga un interés propio o un interés directo. (Resolución N° 0380-2018-JNE, 2018, p. 21)

El interés propio se da cuando la autoridad actúa como persona jurídica o parte de ella, que contrata con la municipalidad “y se configura cuando se acredita que la autoridad cuestionada, efectivamente, forma parte de esta persona jurídica en calidad de accionista, director, gerente, representante o cualquier otro cargo.” (Resolución N° 3493-2018-JNE, 2018, p. 10).

Sobre el interés directo o interés personal se da cuando existe una relación de parentesco o alguna de carácter contractual u obligacional entre el alcalde con un tercero, como pueden ser sus padres, su acreedor o deudor, etc. los familiares de afinidad de tercer grado (sobrinos) que se prueba con las actas de nacimiento y matrimonio; los consanguíneos de quinto grado. Además, el JNE asume que hay interés personal de parte de la autoridad en caso del alcalde que designa y contrata sucesivamente a un funcionario o funcionaria en diversos cargos en la municipalidad

con quien tiene una relación sentimental (enamorado), como el caso de la Resolución N° 0271-2017, y en Resolución N° 3493-2018-JNE, que señala la contratación en diversos cargos sumándole la relación de filiación o parentesco; pero sin ponerle límites, señalando que esta es más intenso que el matrimonio, la voluntad y la ley, por el cual, la relación familiar es de interés directo (como es del caso de quinto grado de consanguinidad). Claro es que no estamos ante una causal de nepotismo que señala el límite del tronco familiar y de afinidad, en restricción de contrataciones del artículo 63 no lo tipifica. Por lo tanto creemos que dicha relación puede ser amplia, y debe cerrarse el círculo de interés entre alcalde, la persona beneficiada y el bien municipal.

En la parte probatoria se debe tener en cuenta o por principio de impulso de oficio el CM debe recabar los siguientes documentos:

a) Cuando se trate de contratación laboral:

- Antecedentes relacionados a la contratación (...) (requerimiento del área correspondiente, aprobación del área de presupuesto, planeamiento, recursos humanos, logística –o de la que haga de sus veces– entre otros), que incluya el procedimiento realizado para materializar dicho acto. Además, dicho informe deberá incluir la modalidad de contratación, cargo que ocupó u ocupa, funciones desarrolladas, periodo de contratación, entre otros.

En mérito a ello, este informe deberá anexar la documentación pertinente a fin de sustentar sus aseveraciones.

- Contratos celebrados entre el abogado y la municipalidad, planillas, órdenes de servicios, informes para pagos, órdenes de pago, boletas de pago, recibos por honorarios, entre otros.

- Informe del área de recursos humanos, logística, o del área que haga de sus veces, a través del cual señale la duración de la relación contractual entre (...) y la municipalidad, así como, de ser el caso, la fecha de cese (temporal o permanente), o si este continúa vigente, ya sea como asesor del despacho de alcaldía o cualquier otro cargo dentro de la entidad edil, a la fecha.
- Informe del área correspondiente, a través del cual se indique si, a la fecha de la representación en los Expedientes (...) como consecuencia del ejercicio del cargo.
- Informe documentado en el que se detalle si las autoridades ediles cuestionadas solicitaron que la municipalidad distrital otorgue el acceso a la defensa a través del asesor del despacho de alcaldía.
- Informe del área correspondiente en el que se detalle si el mencionado letrado ejerció representación de otras autoridades ediles y/o funcionarios, sufragada con erario municipal.
- Requerir que las autoridades ediles cuestionadas presenten los documentos relacionados a los pagos que habrían realizado a favor del abogado como consecuencia del servicio prestado (recibos por honorarios), de haber actuado como un asesor independiente.
- Informe del área correspondiente en el que se indique la justificación de los pagos realizados por la Municipalidad (...) y que fueron precisados por el MEF, como consecuencia de la solicitud de información presentada por uno de los solicitantes.
- Otros documentos que el concejo municipal considere oportuno a fin de emitir pronunciamiento. (Resolución N° 0140-2018-JNE, 2018, p. 8)

- b) Informe detallado y documentado de las áreas correspondientes de la adquisición de bienes o insumos; ejecución de construcción (proceso de selección, contrato de adjudicación, informes de conformidad y liquidación, entre otros).
- c) Requerimiento del área usuaria, órdenes de compra, guía de internamiento, comprobantes de pago,...
- d) Informe detallado y documentado sobre el procedimiento del documento, carta u otro medio idóneo que interpuso para oponerse el afectado, en original o copias fedateadas legibles.
- e) Informe detallado y documentado del área, órgano, oficina, unidad, funcionario o servidor competente, si el regidor o alcalde afectado de la vacancia realizó acciones concretas de influencia sobre funcionarios o servidores con facultades de contratación, compra de bienes e insumos.
- f) Partida de nacimiento del alcalde o regidor afectado, y familiares con quienes se contrató.
- g) La partida registral del proveedor, corporación radial y tv, etc. expedido por la SUNARP.
- h) Antecedentes relacionados a la construcción.
- i) Estado actual de la obra.
- j) Acuerdo del CM que aprobó el TUPA, la ordenanza y su publicación.
- k) Solicitudes y contratos de dicho periodo, y pagos realizados en caso de arrendatarios.
- l) Otros documentos que el CM considere para esclarecer los hechos demandados.

Los informes y todo los documentos sustentatorios deben presentarse en original o copias fedateadas legibles bajo responsabilidad funcional.

k) Por sobrevenir alguno de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales

El JNE menciona sobre esta vacancia, se conforma en los alcances de la Ley de Elecciones Municipales que señala una lista de impedimentos a la candidatura al cargo municipal, si una de ellas sobreviene posterior a la incorporación del cargo se configura la vacancia. Como podemos apreciar en el considerando 6 y 7 de la Resolución N° 0183-2017-JNE:

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

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

Artículo 8.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

8.1 Los siguientes ciudadanos:

- a. El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.
- b. Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.
- c. Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- d. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.
- e. Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.
- f. Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).(*)

(*) Inciso f) incorporado por la Sexta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30353, publicada el 29 octubre 2015.

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

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

...

7. Como se aprecia, esta norma glosada exige que el hecho generador de la vacancia, en este caso la configuración de alguno de los impedimentos para ser elegido como alcalde o regidor de un concejo municipal, sobrevenga a su elección. Ello debido a que la vacancia debe ser consecuencia de la realización de un acto posterior a la incorporación como miembro del concejo municipal respectivo, ya que, al tratarse de un cargo de elección popular, solo se puede declarar la vacancia del cargo a quien haya cometido alguna conducta expresamente prevista en la ley. (Resolución N° 0180-2017-JNE, 2017).

3.3.18. Procedimiento para la vacancia del cargo de alcalde o regidor.

El JNE ha presentado en forma sucinta el procedimiento de la vacancia:

1. Presentación de la solicitud de vacancia ante la respectiva municipalidad. De presentarse la solicitud de vacancia ante el JNE, éste corre traslado al consejo municipal respectivo; su pedido debe estar fundamentado y debidamente sustentado, con la prueba que corresponda según la causal.
2. Notificación al afectado y a los miembros del consejo, de la solicitud de vacancia, para que ejerzan su derecho de defensa.
3. Convocatoria a sesión extraordinaria del Consejo Municipal para resolver el pedido de vacancia. El Consejo se pronuncia en sesión

extraordinario en un plazo no mayor de 30 (treinta) días hábiles después de presentada la solicitud.

4. Para aprobar la vacancia se requiere del voto favorable de los dos tercios del número legal de los miembros del concejo municipal, conforme a lo establecido en el artículo 23 de la LOM.
5. El acuerdo de consejo que declara o rechaza la vacancia debe ser debidamente notificado a las partes interesadas y es susceptible de recurso de reconsideración a solicitud de parte, dentro del plazo de 15(quince) días hábiles perentorios ante el respectivo concejo municipal.
6. El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes.
7. En caso se interponga el recurso de apelación dentro de los 3 días hábiles siguientes, el Consejo Municipal deberá elevar el expediente de vacancia al JNE para su pronunciamiento.
8. El pleno del JNE emite pronunciamiento, previa citación a audiencia pública según corresponda.
9. Contra lo resuelto por el Pleno del JNE procederá, si así se requiriera; interponer el Recurso Extraordinario de Revisión por afectación al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva. (JNE, 2019, pregunta 6).

Presentamos en la página siguiente en forma sucinta el procedimiento de las vacancias (ilustración 1). Esto basado en Ley Orgánica de Municipalidades, el TUO de la LPAG N° 27444, así como también en el “Instructivo del procedimiento de vacancia de autoridades municipales” (JNE, 2012).

El procedimiento de vacancias municipales

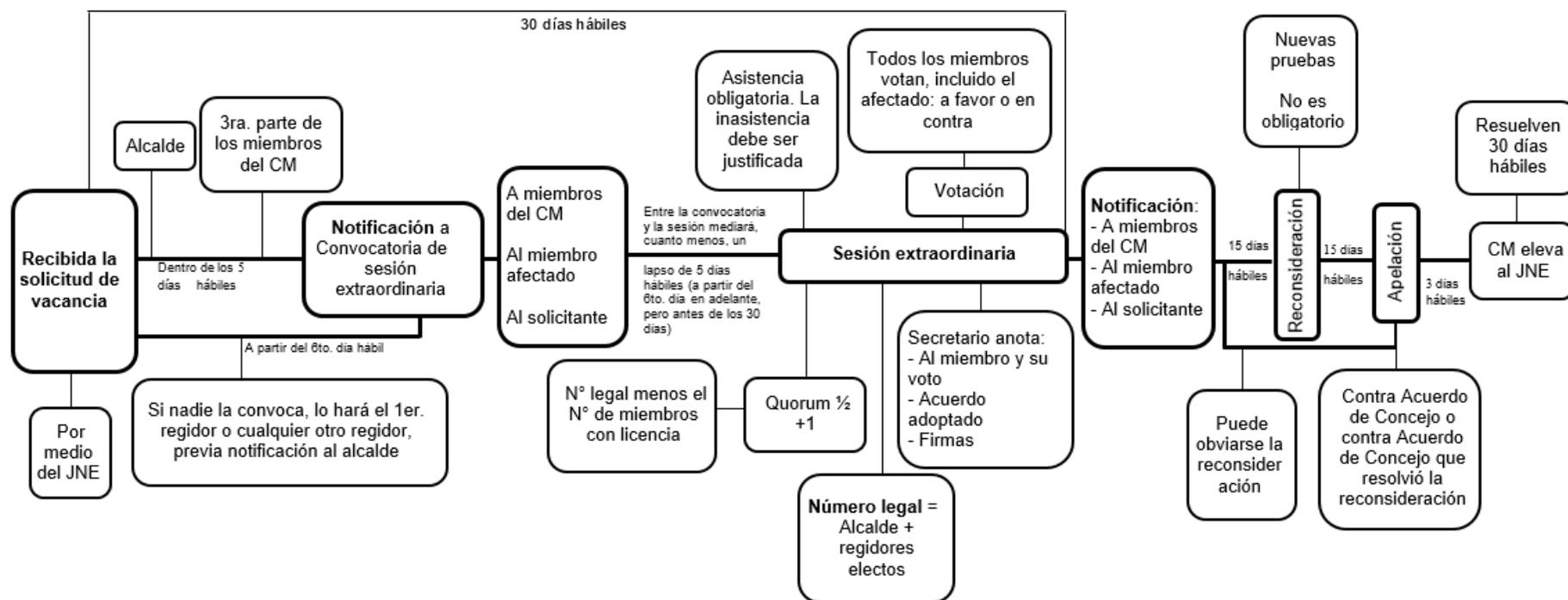


Ilustración 2 Procedimiento de las vacancias municipales.

Fuente: elaboración propia de los investigadores.

3.3.19. Impugnación de la decisión adoptada.

3.3.19.1. Recurso de reconsideración.

El Acuerdo de Concejo que declara o rechaza la vacancia puede ser refutado o impugnado por recurso de reconsideración, a solicitud de parte, dentro del plazo de 15 días hábiles perentorios o definitivos ante el mismo CM. El Acuerdo de Concejo que resuelve la reconsideración es susceptible de apelación (JNE, 2007).

La característica de este recurso se basa en la presentación de nuevo medio probatorio no evaluado anteriormente, debe ser interpuesta en la misma autoridad (CM), la autoridad debe revisar y corregir las equivocaciones, para evitar el control del superior, este recurso es opcional pudiendo apelar incluso con la nueva prueba (Morón, 2018).

3.3.19.2. Recurso de apelación.

Se interpone, a solicitud de parte, ante el CM que resolvió el recurso de reconsideración dentro de los 15 días hábiles siguiente. Corresponde al Concejo a través de secretaria general elevar los actuados en término de 3 días hábiles al JNE, esta instancia resolverá en un plazo máximo de 30 días hábiles, bajo responsabilidad. La resolución del JNE es definitiva y no revisable en otra vía (JNE, 2007).

Con este recurso se pretende que se revise y modifique la resolución de la autoridad subordinada (CM) en base a los mismos hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, y su revisión es de puro derecho (Morón, 2018).

3.3.19.3. El recurso extraordinario o de revisión.

“Este recurso constituye un medio impugnatorio excepcional para el cuestionamiento de las decisiones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.” (Resolución N° 000024-2017-JNE, 2017, p. 3), a pesar de que el artículo 181 de la

Constitución Política del Perú señala que las resoluciones que emite este colegiado electoral no procede recurso alguno; mediante Resolución N.º 306-2005-JNE, del 11 de octubre de 2005, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 22 de octubre de 2005, resolvió:

Establecer en materia electoral el "Recurso Extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva" el cual deberá ser presentado debidamente fundamentado dentro del tercer día de notificado con la resolución del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, y será resuelto en el plazo de 3 días. (p. 1). (Énfasis agregado).

Así este recurso excepcional busca reponer las cosas al estado anterior de la vulneración al debido proceso, y a la tutela procesal efectiva, este último derecho supone obtener una decisión basado en las vías procesales adecuadas por parte del Pleno del JNE. Además se adhiere a la exigencia del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que señala,

toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. (Resolución N° 000024-2017-JNE, 2017). (Énfasis agregado).

Es así que el recurso extraordinario encuentra sustento jurídico tanto en nuestra legislación como en la inspiración de la Convención Americana de Derechos Humanos.

3.3.20. Configuración de las etapas del procedimiento de vacancia del cargo de alcalde o regidor.

Todo proceso o procedimiento tiene etapas que se van configurando a medida que se va desarrollando, al mismo tiempo van cerrando actos y plazos para continuar al siguiente. El establecimiento de las etapas del procedimiento vacancial no ha sido contemplado como tal, pero su elaboración o configuración debe basarse sobre la dispersa normativa como es la LOM, TUO de la LPAG y la jurisprudencia del JNE. Al respecto este ente, a través de diversa interpretación ha señalado el respeto a las etapas:

8. En tal sentido, este Supremo Tribunal Electoral considera que existe un vicio que acarrea la nulidad del procedimiento administrativo, hasta la etapa de calificación de la procedencia del pedido de vacancia por parte del concejo distrital de Yarumayo, a fin de que se pronuncie sobre la legitimidad para obrar del solicitante. (Resolución N° 0233-2017-JNE, 2017).

6. Dentro de la primera instancia administrativa existe una etapa probatoria, regulada en los artículos 161 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo General, dentro de la cual los interesados están en aptitud de aportar los elementos probatorios necesarios para sustentar las alegaciones que formulen, teniendo en cuenta además que las autoridades municipales y regionales que sean cuestionadas tienen la oportunidad de efectuar sus descargos. (Resolución N° 0464-2009-JNE, 2009).

(...) el derecho de defensa (...). La posibilidad de su ejercicio presupone, en lo que aquí interesa, que quienes participan en un proceso o procedimiento para la determinación de sus derechos y obligaciones

jurídicas tengan conocimiento, previo y oportuno, de los diferentes actos procesales que los pudieran afectar, a fin de que tengan la oportunidad de ejercer, según la etapa procesal de la cual se trató los derechos procesales que correspondan, como interponer medios impugnatorios. (Resolución N° 683-2013-JNE, 2013). (Énfasis nuestro).

Entonces, en ese sentido nosotros hemos elaborado las siguientes etapas del procedimiento de las vacancias conforme a la doctrina procesal, el instructivo del JNE, LOM, TUO de la LPAG y otros instrumentos procesales:

3.3.20.1. Etapa postulatoria

A juicio nuestro la presente etapa debe ser considerada hasta antes de la sesión extraordinaria. En esta etapa se dan los siguientes actos:

- Presentación de la solicitud de vacancia a municipalidad o al JNE.
- Notificación al afectado y a los miembros del consejo, para que ejerzan su derecho de defensa.
- Convocatoria a sesión extraordinaria del CM para resolver el pedido de vacancia.
- El CM por principio de impulso de oficio incorpora los instrumentales relacionados a los hechos denunciados y que obran en las respectivas áreas de la entidad edil.

3.3.20.2. Etapa instructiva.

Previamente Castiglioni (2009, p. 6), nos ilustra con algunos actos procedimentales en esta etapa:

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 del Pedido de Vacancia; se procede a

dar lectura del Descargo del Pedido de Vacancia. Se llama al Peticionante de la vacancia hasta en 3 oportunidades para que pueda sustentar su Pedido de Vacancia en forma personal o a través de su abogado, no se le debe limitar término para su exposición. Si no se encuentra presente el Peticionante o su abogado, el Alcalde pregunta al Secretario General si ha cumplido con la notificación correspondiente al Peticionante, 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 esto 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 11° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Ahora podemos continuar con:

- Instalación de sesión extraordinaria.
- Como cuestión previa debe evaluarse si la solicitud es procedente o no (puede ser que la vacancia haya tenido resolución firme por el JNE para no infringir el *Non bis in ídem*).
- Toma de asistencia por el secretario de actas.
- Determinar el quórum por el secretario general

- Lectura del pedido de vacancia.
- Lectura del descargo del pedido de vacancia.
- Se llama al peticionante de la vacancia hasta en 3 oportunidades para que sustente su pedido, de manera personal mediante abogado.
- Descargo por el afectado de manera oral o escrito, o por medio de su abogado.
- Se valoran los documentos presentados por el solicitante y las que incorporó y actuó el Concejo Municipal.
- Apertura a debate con intervención de los regidores. También aquí se deben discutir sobre los elementos de la causal imputada (los 3 elementos que configuran la causal de vacancia por nepotismo, los 3 elementos de restricción de contrataciones); si existiera dos causales, ellas deben ser debatidas una por una.

3.3.20.3. Etapa sancionadora.

- Votación nominal y fundamentada incluido el afectado de la vacancia.
- Voto favorable de los dos tercios del número legal de los miembros del concejo municipal.
- La redacción del acta en esta parte debe:
 - c) En el acta que se redacte, deberán consignarse los argumentos centrales de la solicitud de declaratoria de vacancia, los argumentos fundamentales de los descargos presentados por las autoridades cuestionadas, los medios probatorios ofrecidos por las partes, además de consignar y, de ser el caso, sistematizar los argumentos de los regidores que hubiesen participado en la sesión extraordinaria, la motivación y discusión en torno a los hechos imputados a las regidoras distritales, la identificación de todas las autoridades ediles (firma, nombre, DNI) y

sobre todo, el voto expreso (a favor o en contra) y fundamentado de cada miembro del concejo, respetando, además, el quorum establecido en la LOM. (Resolución N° 0022-2018-JNE)

- Acuerdo de Concejo que declara o rechaza la vacancia (debe ser emitido máximo en 5 días hábiles al día de la sesión).
- Notificación a las partes interesadas del Acuerdo de Concejo.

3.3.20.4. Etapa impugnatoria.

- Presentación de reconsideración con nueva prueba.
- Ante una observación a lo considerado en el acta de sesión extraordinaria de la reconsideración, debe ser oportuna, antes de su aprobación y firma.¹
- Presentación de apelación.

3.3.21. Actuación del secretario general en el procedimiento de la vacancia.

El secretario general de la entidad municipal cumple un rol importante en este procedimiento porque es el que transfiere de manera fidedigna los actos de la sesión o sesiones extraordinarias de la vacancia, por ello el JNE recomienda:

22. (...) debe recomendarse al responsable de la Secretaría General cumpla adecuadamente con sus funciones, debiendo concurrir a las sesiones de concejo, elaborar y custodiar las actas de las sesiones y suscribirla conjuntamente con los miembros del concejo, para lo cual debe tener en cuenta que al iniciarse la respectiva sesión extraordinaria para resolver el pedido de vacancia, debe respetarse el *quorum*

¹ Al respecto nos precisa el JNE: (...) cualquier aclaración, precisión u observación a lo consignado en el acta de la sesión extraordinaria que resuelve el recurso de reconsideración, como podría ser la falta del registro de la votación de un miembro del concejo distrital, debe hacerse valer en forma oportuna, esto es, luego de leída por el secretario general y antes de su respectiva aprobación y suscripción por los miembros del concejo. (**Resolución N° 0028-2018-JNE, considerando18**).

reglamentario que señala la LOM, asimismo, debe proceder al cómputo nominal de los votos, instruyendo a los miembros del concejo que, en aplicación del artículo 110 de la LPAG, todos tienen la obligación de emitir su voto, incluyendo la autoridad cuestionada, siendo improcedente la abstención de alguno de sus miembros, dejando constancia de ello en el acta (...). (Resolución N° 0028-2018-JNE, 2018)

3.3.22. Otros aspectos en el procedimiento de vacancia

3.3.22.1. Cosa decidida o acto firme.

El TUO de la LPAG en el artículo 220 señala que “Una vez vencido los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto”, según Morón (2018) este es propio del derecho procesal civil. Lo mismo ocurre en sede jurisdiccional del JNE cuando esta emite resolución, al no presentar recurso extraordinario.

3.3.22.2. La adhesión en el procedimiento de la vacancia.

El supremo ente electoral ha establecido que la adhesión lo puede asumir:

(...) cualquier persona que forme parte de la colectividad del distrito podrá estar habilitada para pedir la adhesión a un procedimiento de vacancia, pues se entiende que los intereses que fundamentan dichos procedimientos son de naturaleza colectiva. Así, la única limitación a la adhesión es que esta no sea solicitada en la etapa de apelación, puesto que, de ser así, el rechazo o la aceptación de esta no tendría ante quién recurrirse. (Resolución N° 0139-2018-JNE, 2018, p. 6)

También se deberá declarar procedente y inmediata incorporación la adherencia hasta antes de la sesión extraordinaria, sí en el caso que el JNE ha declarado nulo la vacancia y devuelto los actuados al CM, retrotrayéndolo hasta a la convocatoria de la sesión extraordinaria.

La adherencia como acto puede producirse sin menoscabo al procedimiento de la vacancia, más por el contrario debe ser prioridad, así el JNE lo prevé: “En caso de presentarse solicitudes de adhesión con anterioridad a la realización de la sesión de concejo, estas deberán resolverse de manera previa al pronunciamiento sobre la vacancia.” (Resolución N° 3536-2018-JNE, 2018, considerando 1, c)). Al respecto se debe tener en cuenta que el adherente, tiene que pasar la prueba de la condición de vecino, para ello él mismo tendrá que demostrar ese vínculo vecinal, laboral, comercial en la zona o circunscripción, dado que el Concejo municipal debe evaluarlo en sesión extraordinaria (aceptarla o rechazarla) en decisión colegiada.

El adherente debe ser tratado en la misma condición que el solicitante, por el cual deber ser notificado a la sesión extraordinaria también como lo prevé los artículos 21 y 24 de la LPAG. En la sesión extraordinaria el CM, en primer lugar, debe aceptarse o rechazarse, a sí fueran dos o tres.

3.3.22.3. Actuación de las asesorías legales frente al procedimiento de las vacancias.

Las asesorías legales en las municipalidades juegan un rol preponderante en la buena gestión, en todos los niveles administrativos de esta, sin embargo, su actuación en el procedimiento de vacancia es irrelevante, excepto, tenga una finalidad instructiva, como lo señala el JNE:

(...) es necesario tener en cuenta que la LOM no ha contemplado su previa emisión [**opinión legal**], pues, respecto a los procedimientos de

vacancia o suspensión, los órganos de asesoría jurídica o similares no ostentan autoridad ni son indispensables, ya que la LOM no los ha previsto, lo que no significa que sea una prohibición respecto a la participación de estos. De lo anterior, se puede inferir que las opiniones legales emitidas por estos órganos no son vinculantes para los procesos de vacancia o suspensión, sin dejar de señalar que este puede tener un fin instructivo.

En tal sentido, no resulta necesario y obligatorio que el concejo municipal requiera de una previa opinión legal, para decidir sobre la vacancia de una autoridad edil, toda vez que los órganos de asesoría jurídica no son autoridades para pronunciarse sobre el procedimiento en particular; por tanto, no se vulnera el debido proceso al no considerar su opinión legal. (Resolución N° 2931-JNE, 2018, considerando 4). (énfasis nuestro).

3.3.22.4. Sobre la falsedad de los medios probatorios en el procedimiento de las vacancia.

El JNE no toma en cuenta el “informe pericial grafotécnico” que señala, que las firmas no corresponden a quién debiera, por no haber sido declarado por el órgano jurisdiccional, por lo que queda pendiente y hasta que ello ocurra dicho documento mantiene su veracidad (Resolución N° 0139-2018-JNE, 2018).

3.3.22.5. Sobre la prueba indiciaria.

En material vacancial el uso de prueba indiciaria es permitido:

26. Por lo demás, el hecho de que la Constitución directamente le haya reconocido a este colegiado dicha atribución tiene como correlato la

posibilidad del uso de la prueba indiciaria. De ahí que, si bien en nuestro sistema existe la libertad probatoria –con base en la cual las partes tienen un amplio margen para aportar medios de prueba, tanto de cargo como de descargo–, a la vez, y esto es quizás lo más importante, el mismo ordenamiento reconoce que el juez cuenta con libertad en la apreciación de la prueba, sistema de valoración conforme al cual, una prueba por sí misma no tiene un valor superior o inferior frente a otras, sino que serán las circunstancias del caso las que le brinden al juez un margen para apreciar la prueba y determinar su valor como parte del proceso demostrativo de los hechos. (Resolución N° 0471-2017-JNE).

3.3.22.6. Sobre la carga de la prueba.

En el procedimiento de las vacancias llevadas a cabo en instancia municipal se rige por el Principio de impulso de oficio, para ello el CM debe disponer una serie de diligencias probatorias para determinar la veracidad o falsedad de los hechos imputados, con ello se cumple el principio de verdad material, con lo cual, este órgano teniendo los hechos materialmente verdaderos pueda resolver, a pesar de haber sido alegados o probados por el solicitante.

3.3.22.7. Solicitud de vacancia invocando dos causales.

Si así lo considera el solicitante, es plausible. En este caso el CM debe tener en cuenta que al momento de la etapa instructiva, debe realizarse por separado, cada uno con su carga probatoria, razonamiento y decisión por cada causal.

3.3.22.8. La presentación de tachas.

Este es un instrumento procesal que cuestiona la autenticidad de los medios probatorios presentados, la finalidad es restar eficacia probatoria. En el procedimiento

de las vacancia municipales es procedente presentar este tipo de recursos, ya que viene del orden procesal civil, de aplicación supletoria en la materia vacancial (artículos 242, 243 y 300 del Código Procesal Civil), sin embargo está sujeta a su admisibilidad por parte del CM. No basta solamente interponerla (documentos falsos, copias simples, etc.) si no se debe aportar algún elemento que demuestre tal aseveración o afirmación, o sea debe probarse dicha alegación. De igual forma la tacha sino no cumple su finalidad de restar eficacia probatoria debe ser desestimada por el CM.

3.3.22.9. Sobre la acumulación de expedientes de vacancias.

Si los hechos son los mismos como la causal, entonces debe acumularse los expedientes generados, situación que puede darse en los procedimientos de vacancia.

3.3.22.10. Desistimiento.

En el procedimiento vacancia puede darse el desistimiento concordante con el CPC y el TUO de la Ley N° 27444 y procede antes de la sentencia o resolución de primera instancia (Acuerdo de Concejo):

2. Sobre el particular, se debe tener en cuenta, acorde a lo establecido en el artículo 342 del Código Procesal Civil, que el “**desistimiento de la pretensión procede antes de que se expida sentencia en primera instancia**”, concordante con ello es también lo dispuesto en el artículo 198, numeral 198.5, del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), cuerpo normativo de aplicación supletoria en instancia administrativa como son los concejos municipales. (Resolución N° 0380-2018-JNE, 2018, p. 9). (Énfasis nuestro).

3.3.22.11. El no uso de la palabra en audiencia por las partes.

Tanto el solicitante como el afectado, en ambos casos suele darse ya sea por la no asistencia, adelanto de la sesión, participación negada o por omisión del CM, aquello no altera la valoración de los argumentos y medios probatorios presentados, así ha determinado el JNE, asumiendo que el informe oral no es el único medio de defensa y ante la ausencia de esta por una o las dos partes en la audiencia o sesión extraordinaria, el CM debe valorar los argumentos en los escritos presentados como en sus medios probatorios, además al ser eminentemente escrito el trámite vacacional, no vulnera el derecho a la defensa (Resolución N° 159-2015-JNE y Expediente N° 1147-2012-PA/TC ambos citados en Resolución N° 3533-2018-JNE). En el caso de ser apelado, “el no uso de la palabra”, en ese extremo, será desestimado por lo presupuesto anteriormente.

CAPITULO IV

4. Metodología

4.1. Método de Investigación

4.1.1. Métodos generales.

a) El método inductivo:

Para establecer los diferentes atributos del desarrollo de las garantías procedimentales de las vacancias en instancia administrativa municipal, necesitamos de este método que,

considera una serie de fenómenos o conocimientos particulares para llegar a conclusiones generales. Del análisis de varios casos y objetos particulares, puede llegarse a una conclusión general (...) se puede instrumentar de muy diversas formas, pero principalmente mediante las técnicas de análisis y presentación de casos, de procesos jurídicos, de resoluciones jurisdiccionales y jurisprudenciales etcétera. (Ponce, 2009, p. 69).

b) El método de análisis - síntesis

Otro método general que será útil para lograr nuestros objetivos será el de análisis – síntesis dado que su procedimiento es conexo:

Es aquel que posibilita descomponer el objeto que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo partir de la integración de éstos, y destacar el sistema de relaciones existentes entre las partes y el todo.

Las operaciones de análisis-síntesis funcionan como pares contrarios que se complementan, y aunque en un momento determinado predomine una u otra acción, su alcance gnoseológico sólo es posible cuando se emplean de manera conexas.

Este método es utilizado en prácticamente todo proceso investigativo. **En la ciencia jurídica, es recurso imprescindible cuando se estudia normas, instituciones, procedimientos, conceptos, etcétera, que necesitan descomponerse en sus estructuras para caracterizarlas.** (Villabella, 2015, p. 937). (Énfasis nuestro).

c) **Análisis de documentos como método**

Al respecto Kerlinger (1988) citado por (Fenández, 2007) conceptualiza:

(...) se considera sobre todo como un método de observación y medición. En lugar de observar el comportamiento de las personas en forma directa, o de pedirles que respondan a escalas, o aun de entrevistarlas, el investigador toma las comunicaciones que la gente ha producido y pregunta acerca de dichas comunicaciones (...) (p.37).

Una sentencia realizada por un magistrado, es un fenómeno que se constituye dentro de un marco legal, profesional y personal, fruto de ello o la evidencia es el documento llamado resolución. En esa dirección la revisión de las resoluciones del JNE sobre las vacancias serán hechas bajo el marco de la observación documental; previamente planificado, organizado con la finalidad de obtener las garantías procedimentales de las vacancias que infringieron los gobiernos locales.

4.1.2. Método específico (determinado).

a) Método de análisis de contenido

Este es un método empírico de las ciencias jurídicas, que se va a asentar principalmente en el análisis inferenciales, valorativas o contabilizar variables en los expedientes, sentencias, normas, actas, etc. Villabella (2015) va a señalar que:

Permite analizar un acto de comunicación oral o escrito de una manera objetiva, coherente y sistemática, con el objetivo de discernir su contenido, describir tendencias, compararlas, evaluar su claridad, identificar intenciones, descifrar mensajes ocultos y reflejar actitudes o creencias de quien lo emite. (p. 943).

b) Observación estructurada y participante indirecto

Pavó (2009), refiere que la observación estructurada debe disponer de un plan para registrar los asuntos o datos; su evidencia es el instrumento de recojo de datos. Por otro lado es participante indirecto, porque la observación no se realiza al mismo objeto (o hecho, “desarrollo del procedimiento de vacancia”) sino sobre sus efectos que se representan en el documento o resolución.

Por otro lado la persona o personas a realizar esta observación van a ser los mismos investigadores.

4.1.3. Métodos particulares (personal).

a) Análisis documental

El análisis documental pertenece a la metodología cualitativa que para fines de nuestro estudio resulta útil:

Es la operación mediante la cual, el investigador selecciona las ideas más importantes y relevantes de un documento dado, con la finalidad de interpretar y expresar el contenido del mismo de una forma clara y definitiva, de esta forma se recupera el mensaje del autor o la información en él contenida. (Clavijo, Guerra, & Yáñez, 2014).

Lo que se va identificar son los hechos relevantes que incidieron y causaron infracción en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales a nivel nacional, que motivaron al JNE declarar fundada o nula las apelaciones.

b) Datos secundarios

Según Hernández, Fernández y Baptista (2014), entre otros métodos cuantitativos señalan a los datos secundarios que: “Implica la revisión de documentos, registros públicos y archivos físicos o electrónicos.” (p. 252). En nuestro caso para el estudio se realizará sobre la información contenida en las resoluciones del JNE que están publicadas en su portal, podemos descargar el texto completo, por cada causal de vacancia, a nivel nacional.

c) Análisis descriptivo

Consiste en asignar un atributo a cada una de las variables del modelo teórico. Los atributos pueden ser estadísticos descriptivos como la media, la mediana, la moda o la varianza, sobre cuyas propiedades existe gran conocimiento, experiencia y consenso, por lo que no es necesario realizar análisis de validez y fiabilidad. Pero en estadísticos menos conocidos (como por ejemplo la covarianza) puede ser necesario realizar este tipo de análisis. Es necesario tener definidos los criterios a seguir en caso de

porcentajes elevados de no respuesta y los eventuales sesgos que esto pueda representar. El análisis descriptivo suele realizarse mediante la utilización de software estadístico como el SPSS, Systat, etc. (Clavijo, Guerra, & Yáñez, 2014, p. 38).

Esta técnica evidentemente se usó en la presente investigación para poder determinar los atributos que contienen la falta de garantías de principios y derechos en los procedimientos de vacancias declaradas nulas, infundadas e improcedentes.

4.2. Tipo de investigación

Mejía (2005) señala: “No todas las investigaciones son de un mismo tipo. Existen diferentes o variados tipos de investigación, que se presentan en forma poco sistematizada.” (p. 27). Pues cada investigador, de acuerdo a sus fines debe establecer tales criterios válidos; por nuestra parte y estableciendo que la presente investigación pertenece al campo del derecho señalamos los siguientes:

- a) **Según la finalidad o el propósito perseguido:** Pueden ser básica o aplicada.

Dentro de esta clasificación tradicional, la presente investigación se incluye en la investigación aplicada ya que busca la aplicación de los conocimientos jurídicos procedimentales de las vacancias al campo procedimental de ellas.

La investigación aplicada: “También recibe el nombre de práctica o empírica. Se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos que se adquieren.” (Quesada, 2015, p. 23).

- b) **Según la clase de medios utilizados para obtener datos:** pueden ser documental, de campo o experimental.

Dentro de esta clasificación la presente investigación se localiza en la primera, ya que se abordará los datos escritos en las resoluciones del JNE.

Las investigación documental o indirectas: “también llamadas archivistas o bibliográficas, pues se basan en la consulta de documentos. (...) por ejemplo: programas de partidos políticos, proyecto de leyes, actas, dictámenes, informes, expedientes y otros documentos. (Pavó, 2009, p. 53).

- c) **Por el nivel de conocimiento que se adquieren:** exploratoria, descriptiva y explicativa.

Nuestro estudio busca un conocimiento de nivel de investigación descriptiva.

Mediante este tipo de investigación, que utiliza el método de análisis, se logra caracterizar un objeto de estudio o una situación concreta, señalar sus características y propiedades. Combina con ciertos criterios de clasificación sirve para ordenar, agrupar o sistematizar los objetos involucrados en el trabajo indagatorio. (Quesada, 2015, p. 23).

- d) **Según el campo de las ciencias jurídicas:** puede ser dogmática o sociojurídica.

Nuestra investigación es sociojurídica perteneciente al campo jurídico, en el estudio se realizó la aplicación de las faltas de garantías de principios y derechos del procedimiento de las vacancias llevadas a cabo por los integrantes del Concejo Municipal primera instancia; sancionados por el JNE mediante resolución.

Las investigaciones sociojurídicas:

Están referidas a todo lo extenso y diverso campo de las investigaciones jurídicas relativas al efecto social de las normas, su observancia, ejecución y aplicación, al ejercicios de los derechos y el cumplimiento de

los deberes jurídicos, del régimen de legalidad y el orden jurídico, y de la responsabilidad por la violación del Derecho.

Se puede afirmar que las investigaciones sociojurídicas serían todas aquellas acerca de:

(...)

La actividad de los operadores en la aplicación de las normas y el desempeño institucional de los órganos de justicia y administrativos.

(...). (Pavó, 2009, p. 56). (Énfasis agregado).

- e) **Según la forma como se adquiere información:** pueden ser del enfoque cuantitativo, cualitativo o mixto.

El presente estudio pertenece al enfoque mixto, que consiste en integrar métodos cualitativos y cuantitativos, a partir de la recolección de datos primero descriptivos de observación de las resoluciones de del JNE descubriendo categorías conceptuales, para luego pasar al análisis numérico y refutar o verificar nuestra hipótesis.

4.3. Nivel de investigación

A decir de Hernández, Fernández y Baptista (2014), no se debe confundir sobre el alcance de la investigación y con el tipo de investigación, ya que los alcances están dados por su causalidad, exploratoria – descriptiva – correlacional – explicativa. Pero “según su naturaleza o profundidad, el nivel de una investigación se refiere al grado de conocimiento que posee el investigador en relación con el problema, hecho o fenómeno a estudiar” (Valderrama, 2013, p. 42). Teniendo en cuenta estas dos posturas, presentamos los niveles de investigación, luego en cuál de ellos se asentó nuestra investigación.

a) Investigación exploratoria:

Cuando el tema o problema ha sido poco estudiado o se desea indagar temas desde una nueva perspectiva (Hernández, Fenández, & Baptista, 2014).

b) Investigación descriptiva:

Lo que se busca es especificar propiedades, características de cualquier fenómeno (proceso), se recoge información independiente o conjunta según los conceptos o variables sin relacionarlas (Hernández, Fenández, & Baptista, 2014).

Como se anticipó, la investigación depende también del estado del conocimiento y de la perspectiva que se la da, en ese sentido la presente investigación se enmarca en la investigación exploratoria y descriptiva.

4.4. Diseño de investigación

La presente investigación se inscribe en un **diseño no experimental** dado que es una investigación documental. Dentro de ello desarrollaremos el diseño Transeccional o transversal descriptivo, que

tiene como objetivo indagar la incidencia de las modalidades o niveles de una o más variables en una población. El procedimiento consiste en ubicar en una o diversas variables a un grupo de personas u otros seres vivos, objetos, situaciones, contextos, fenómenos, comunidades, etc., y proporcionar su descripción. Son, por tanto, estudios puramente descriptivos y cuando establecen hipótesis, estas son también descriptivas (de pronóstico de una cifra o valores). (Hernández, Fenández, & Baptista, 2014, p. 155).

4.5. Población y muestra

4.5.1. Población

Una población es el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificación o características de población, contenido, lugar y tiempo con la finalidad de delimitar los parámetros muestrales (Hernández, Fenández, & Baptista, 2014). En el presente estudio nuestra población comprende las resoluciones nulas y fundadas emitidas por el JNE en contra de las vacancias de alcaldes y regidores distritales y provinciales a nivel nacional en apelación en el año 2018, siendo 64 resoluciones, basadas en ocho las causales de las 11 causales de vacancia, no se considera por muerte, asunción de otro cargo por mandato popular y por enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones; ya que éstos son de mero trámite por parte del CM, y consecuentemente el JNE da su acreditación.

4.5.2. Muestra

“[L]a muestra es un subproducto de la población de interés sobre el cual se recolectarán datos, y que tiene que definirse y delimitarse de antemano con precisión, además de que debe ser representativo de la población.” (Hernández, Fenández, & Baptista, 2014, p. 173). A decir del mismo autor, para seleccionar una muestra debemos definir la unidad de muestreo/análisis, en nuestro estudio resulta de utilidad **la Resolución del JNE** como documento y unidad de análisis, en ella se encuentra plasmado las garantías de los principios y derechos del procedimiento de las vacancias llevadas a cabo en primera instancia.

Cálculo del tamaño de la muestra:

Tamaño de población o universo: 64 resoluciones

Error máximo aceptable: 5%

Porcentaje estimado de la muestra: 50%

Nivel deseado de confianza: 95%

Tamaño de la muestra: 55

Como el estudio abarcó 8 causales de vacancia, ello obligó a realizar un muestreo estratificado con base en el tamaño de muestra de 55.

El número total de la población es la recabada hasta el 31/12/2018 por el portal del JNE, según el buscador de jurisprudencia. (Hernández, Fenández, & Baptista, 2014, p. 181).

$$\text{Muestra para cada estrato: } ksh = \frac{nh}{Nh} = \frac{55}{64} = 0.8593$$

Estrato	Causales de vacancia (deestimatorias)	Total de población (fh)=0.6871 Nh (fh)=Nh	Muestra
1	Por ejercicio de funciones ejecutivas y administrativas.	07	6
2	Dejar de residir o ausentarse de la jurisdicción.	02	2
3	Cambio domiciliario	00	0
4	Condena	05	4
5	Inconurrencia a sesiones	00	0
6	Nepotismo	22 (19)	19
7	Restricción de contrataciones	28	24
8	Causal sobreviniente	00	0
Total		64	55

De manera que el total de la subpoblación de cada estrato se multiplicará por la fracción constante para obtener el tamaño de cada estrato: $(Nh)(Fh) = nh$.

Procedimiento de selección de la muestra

Se eligió aleatoriamente, por tómbola, enumeradas los elementos muestrales por estratos de toda la población para luego ser sacadas al azar hasta conformar el número de muestra para cada estrato.

4.6. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

4.6.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

a) Técnica del análisis de contenido

López F. (2002) enfatiza:

Con esta técnica no es el estilo del texto lo que se pretende analizar, sino las ideas expresadas en él, siendo el significado de las palabras, temas o frases lo que intenta cuantificarse.

El análisis de contenido, según Berelson (1952), es una técnica de investigación que pretende ser objetiva, sistemática y cuantitativa en el estudio del contenido manifiesto de la comunicación. (p. 173).

La técnica para nuestra investigación será “**el análisis de documentos**”, éste es una variante indirecta de la observación, el documento no es el objeto de la investigación, sino es el reflejo, el proceso o fenómeno contenida en esta que sirve para estudiarlo (Pavó, 2009).

Como instrumento tendremos una “guía de análisis de documento” o “Ficha de análisis de contenido” cuya unidad de análisis o de identificación estará dada por palabras, frases y párrafos que traten sobre la falta de garantías de principios y derechos del procedimiento de las vacancias de alcaldes y regidores. Este instrumento contiene dos elementos, uno de la descripción física o externa de la resolución, y la otra, por el análisis de contenido (palabras claves, resumen y clasificación), en esta parte se selecciona las expresiones o términos que se busca.

4.6.2. Técnicas de procesamiento y análisis de datos

Una vez hallados los datos de cada muestra estratificada en las fichas de contenido, se codificaron, para luego crear una base de datos en el programa estadístico

SPSS de las variables, luego elaboramos cuadros estadísticos, representación gráfica de las mismas, y finalmente, el análisis e interpretación de los datos de manera descriptiva.

CAPÍTULO V

4. Resultados

4.1. Descripción de resultados

En el presente trabajo de investigación hemos utilizado la “Ficha de análisis de contenido” como instrumento de obtención de datos las cuales presentamos a continuación.

1. Procedencia.

Tabla 1

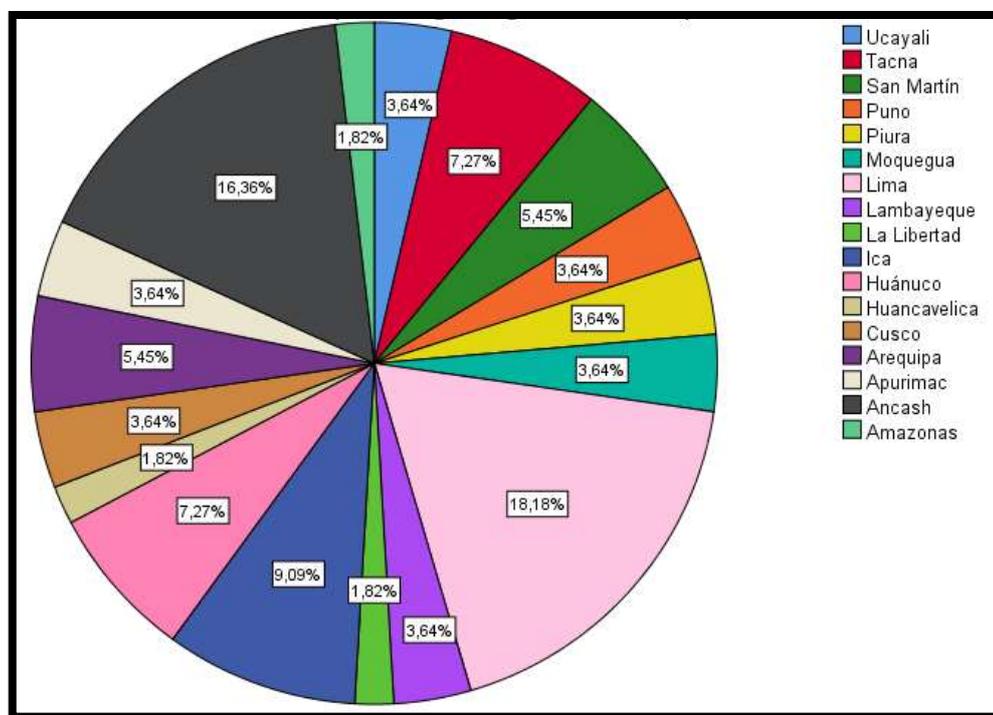
Procedencia de la de la vacancia que infringe las garantías de su procedimiento a nivel nacional – 2018.

Región	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ucayali	2	3,6	3,6	3,6
Tacna	4	7,3	7,3	10,9
San Martín	3	5,5	5,5	16,4
Puno	2	3,6	3,6	20,0
Piura	2	3,6	3,6	23,6
Moquegua	2	3,6	3,6	27,3
Lima	10	18,2	18,2	45,5
Lambayeque	2	3,6	3,6	49,1
La Libertad	1	1,8	1,8	50,9
Ica	5	9,1	9,1	60,0
Huánuco	4	7,3	7,3	67,3
Huancavelica	1	1,8	1,8	69,1
Cusco	2	3,6	3,6	72,7
Arequipa	3	5,5	5,5	78,2
Apurímac	2	3,6	3,6	81,8
Ancash	9	16,4	16,4	98,2
Amazonas	1	1,8	1,8	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 1
Procedencia de la de la vacancia que infringe las garantías de su procedimiento a nivel nacional – 2018.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
 Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en grado de apelación, donde 18,2% proceden de Lima, el 16,4% proceden de Ancash, el 9,1% proceden de Ica, el 7,3% proceden de Tacna y Huánuco, el 5,5% proceden de San Martín y Arequipa, el 3,6% proceden en forma conjunta de Ucayali, Puno, Piura, Moquegua, Lambayeque, Cusco y Apurímac; y el 1,8% proceden de La Libertad, Huancavelica y Amazonas.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, la mayoría (18,2%) proceden de Lima.

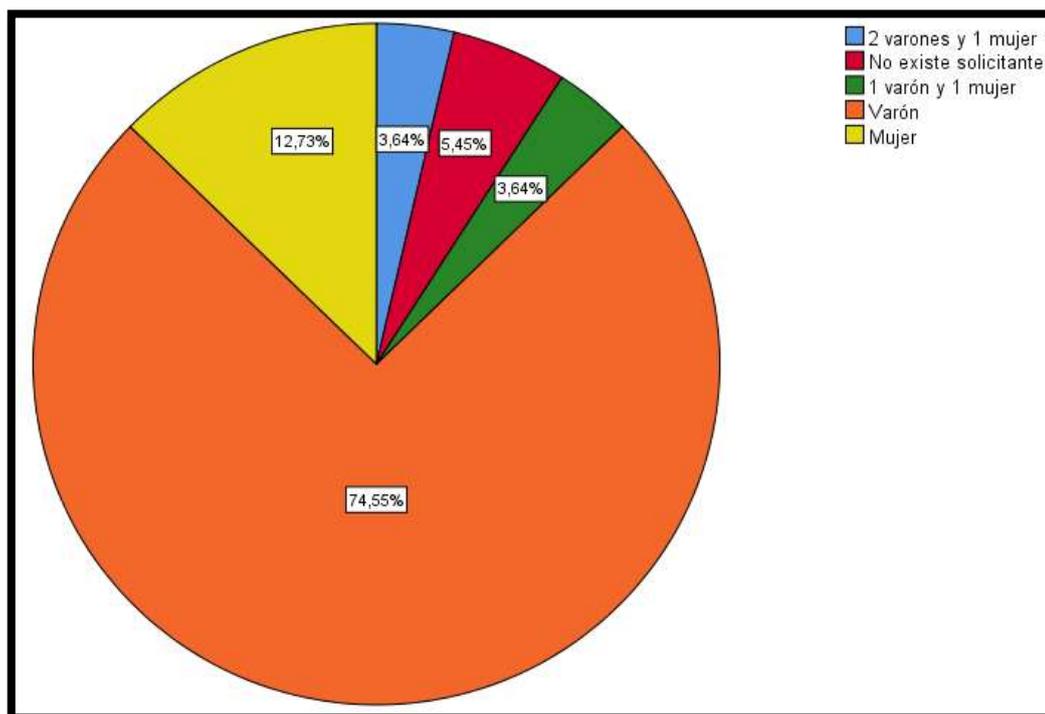
2. Género del que solicita la vacancia.

Tabla 2
Género del solicitante de la vacancia.

Género	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
2 varones y 1 mujer	2	3,6	3,6	3,6
No existe solicitante	3	5,5	5,5	9,1
1 varón y 1 mujer	2	3,6	3,6	12,7
Varón	41	74,5	74,5	87,3
Mujer	7	12,7	12,7	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 2
Género del solicitante de la vacancia.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, donde 74,5% es varón el que solicita la vacancia, el 12,7% es la mujer que solicita la vacancia, el 5,5% no tiene solicitante, el 3,6%

solicitaron la vacancia conjuntamente dos varones y una mujer, y el 3,6% la solicitó un hombre y una mujer.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, la mayoría solicitante de la vacancia (74,5%) es varón.

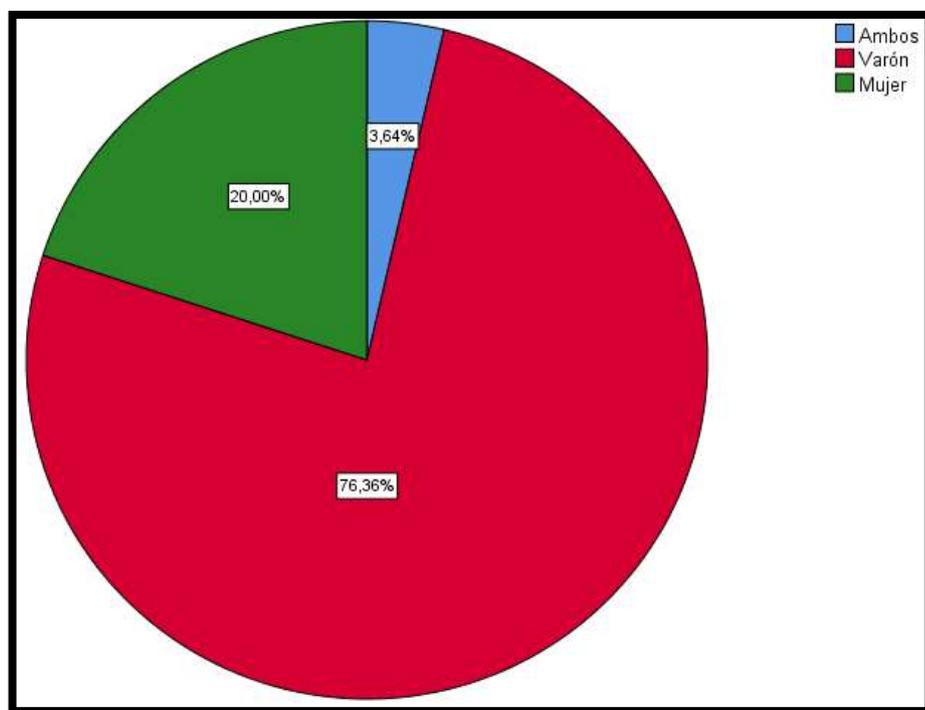
3. Género del afectado por la vacancia.

Tabla 3
Género del afectado de la vacancia.

Género	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ambos	2	3,6	3,6	3,6
Varón	42	76,4	76,4	80,0
Mujer	11	20,0	20,0	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 3
Género del afectado de la vacancia.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, el 76,4% es varón como afectado por la solicitud de la vacancia, el 20,0% es la mujer como afectada por la solicitud de la vacancia, y el 3,6% representa a los dos géneros afectados por la solicitud de la vacancia.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, la mayor parte afectada por la solicitud de la vacancia (74,5%) son los varones.

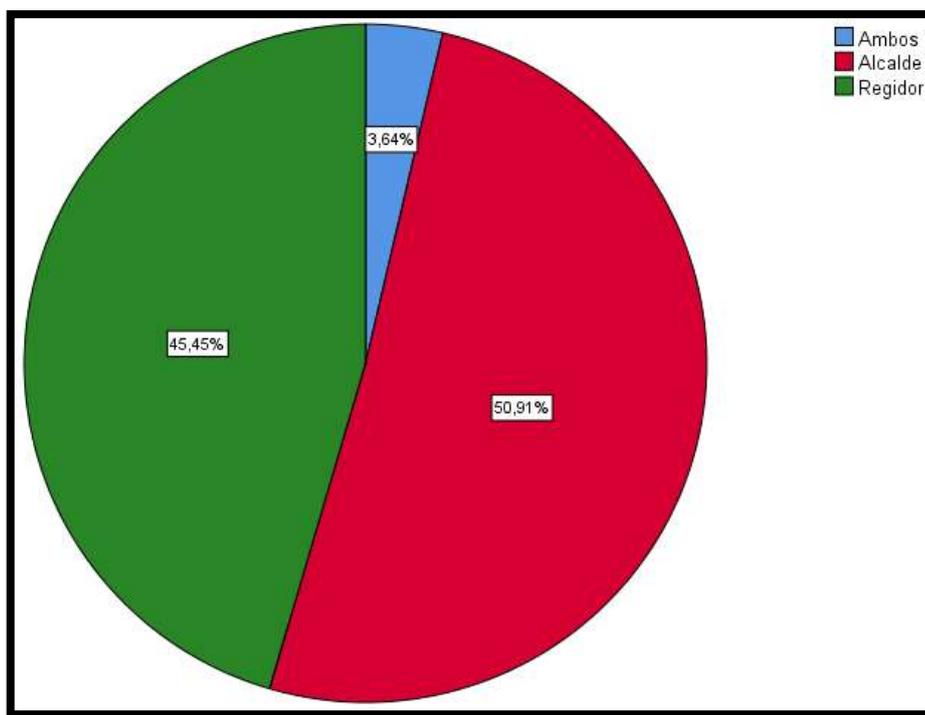
4. Cargo del afectado por la vacancia.

Tabla 4
Cargo del afectado por la vacancia.

Autoridad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ambos	2	3,6	3,6	3,6
Alcalde	28	50,9	50,9	54,5
Regidor	25	45,5	45,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 4
Cargo del afectado por la vacancia.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, el 50,9% es el cargo de alcalde el afectado por la vacancia, el 45,5% es el cargo de regidor el afectado por la vacancia, y el 3,6% ambos cargos fueron afectados.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, el cargo que mayormente (50,9%) se afectó por la vacancia es la de alcalde.

5. Causal de vacancia.

Tabla 5

Causal de vacancia afectada por la falta de garantías – 2018.

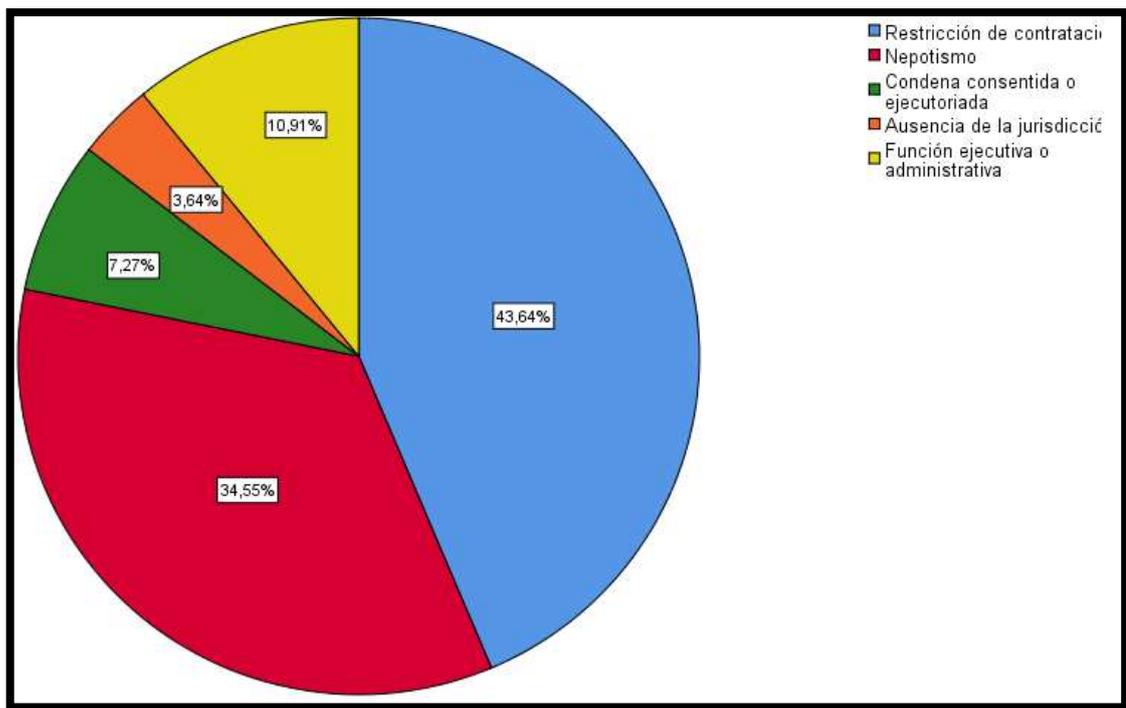
Causal de vacancia	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Restricción de contrataciones	24	43,6	43,6	43,6
Nepotismo	19	34,5	34,5	78,2
Condena consentida o ejecutoriada	4	7,3	7,3	85,5
Ausencia de la jurisdicción	2	3,6	3,6	89,1
Función ejecutiva o administrativa	6	10,9	10,9	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 5

Causal de vacancia afectada por la falta de garantías – 2018.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a

55 resoluciones del JNE en apelación, en la causal de vacancia afectada por la falta de

garantías el 43,6% pertenece a las Restricción de contrataciones, el 34,5% pertenece al Nepotismo, el 10,9% pertenece a la Función ejecutiva o administrativa, el 7,3% pertenece a la Condena consentida o ejecutoriada, y el 3,6% pertenece a la Ausencia de la jurisdicción.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, la causal de vacancia afectada por la falta de garantías mayormente (43,6%) es el de Restricción de contrataciones.

6. Tipo de gobierno local.

Tabla 6

Causal de vacancia afectada por la falta de garantías – 2018.

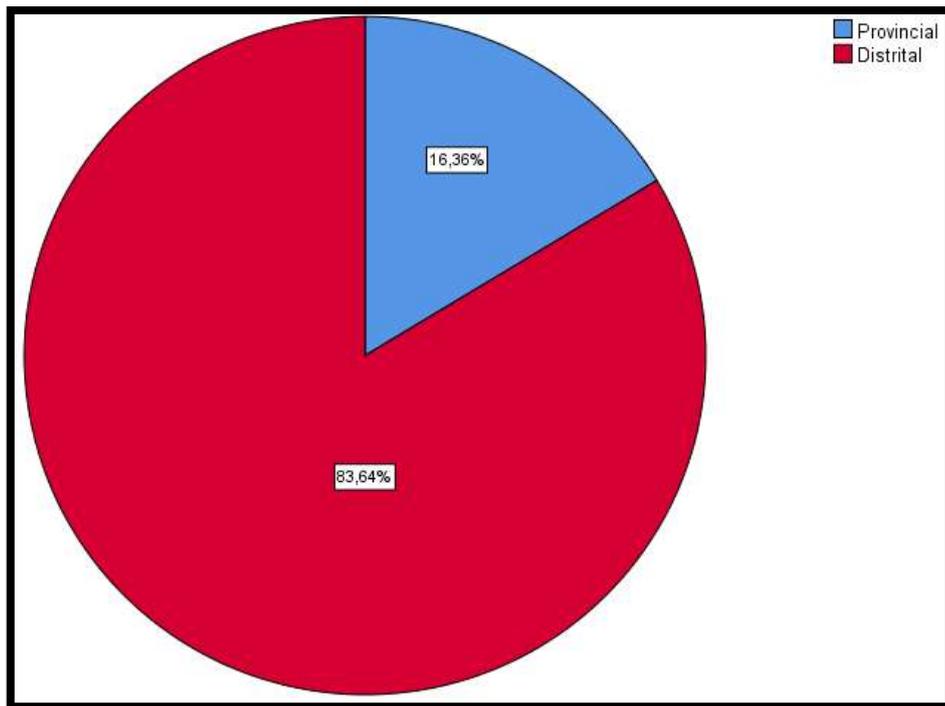
Municipalidad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Provincial	9	16,4	16,4	16,4
Distrital	46	83,6	83,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 6

Tipo de gobierno local que infringió las garantías del procedimiento de la vacancia a nivel nacional – 2018.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, sobre el tipo de gobierno local que infringió las garantías del procedimiento de la vacancia, el 83,6% pertenece a los distritos y el 16,4% pertenece a las provincias.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, el gobierno local que mayormente (83,6%) infringe las garantías en el procedimiento de vacancias son los distritales.

7. Reconsideración.

Tabla 7

El procedimiento de vacancia presenta reconsideración.

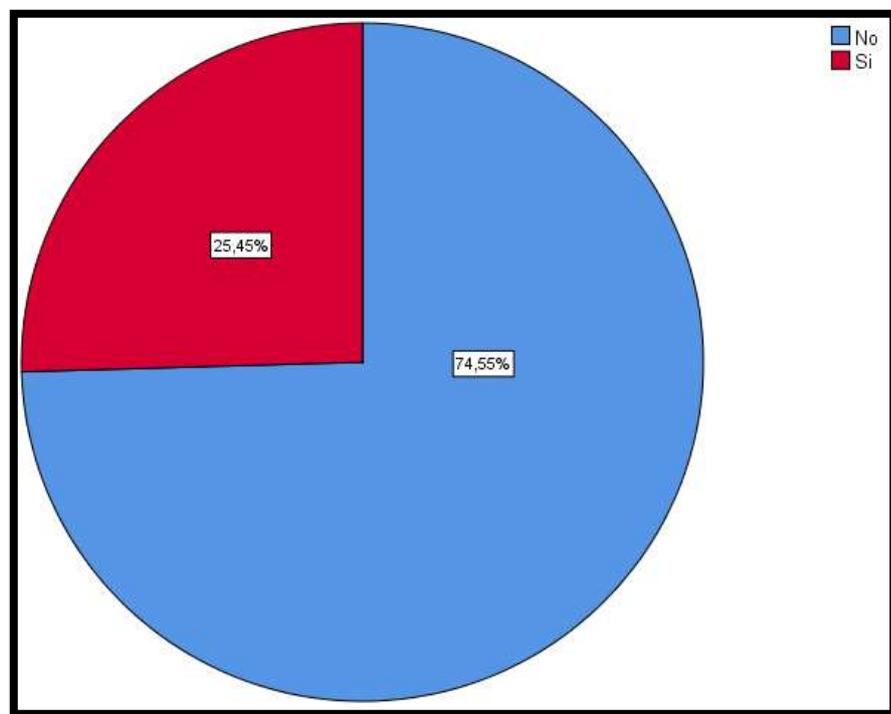
Reconsideración	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No	41	74,5	74,5	74,5
Si	14	25,5	25,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 7

El procedimiento de vacancia presenta reconsideración.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, sobre la presentación de la reconsideración en el procedimiento de la vacancia, el 74,5% no presenta reconsideración y el 25,5% si presenta reconsideración.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (74,5%) no presentan reconsideración los procedimientos de vacancias.

8. Etapas de la vacancia en las que se produjo la falta de garantías.

Tabla 8

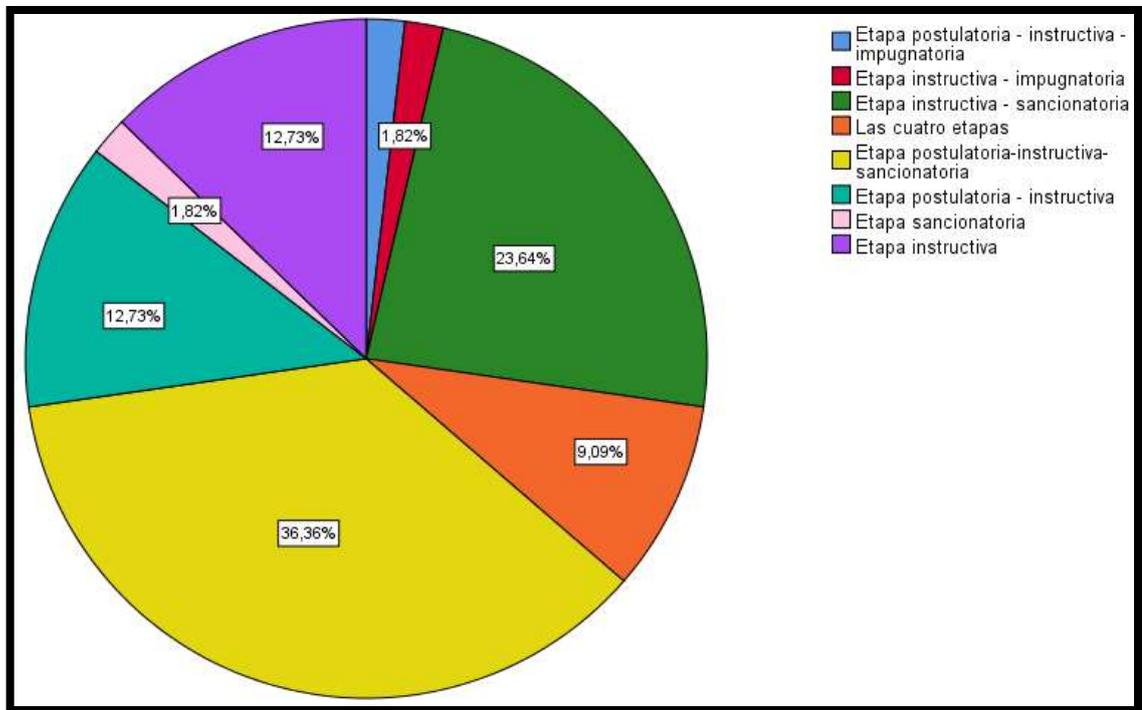
Etapas en al que se produjo la infracción a las garantías del procedimiento vacancia a nivel nacional – 2018.

Etapas	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Etapa postulatoria - instructiva – impugnatoria.	1	1,8	1,8	1,8
Etapa instructiva – impugnatoria.	1	1,8	1,8	3,6
Etapa instructiva – sancionatoria.	13	23,6	23,6	27,3
Las cuatro etapas	5	9,1	9,1	36,4
Etapa postulatoria- instructiva-sancionatoria.	20	36,4	36,4	72,7
Etapa postulatoria – instructiva.	7	12,7	12,7	85,5
Etapa sancionatoria.	1	1,8	1,8	87,3
Etapa instructiva	7	12,7	12,7	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 8

Etapas en al que se produjo la infracción a las garantías del procedimiento vacancia a nivel nacional – 2018.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, sobre las etapas en al que se produjo la infracción a las garantías del procedimiento vacancia, el 36,4% se presentó en la etapa postulatoria-instructoria-sancionatoria, el 23,6% se presentó en la etapa instructoria – sancionatoria, el 12,7% se presentó en la etapa postulatoria – instructoria, el 12,7% se presentó en la etapa instructoria, y el 1,8% se presentó conjuntamente en las etapas postulatoria - instructoria – impugnatoria, instructoria – impugnatoria y sancionatoria todos por separado.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (36,4%) se presentó en la etapa postulatoria-instructoria-sancionatoria.

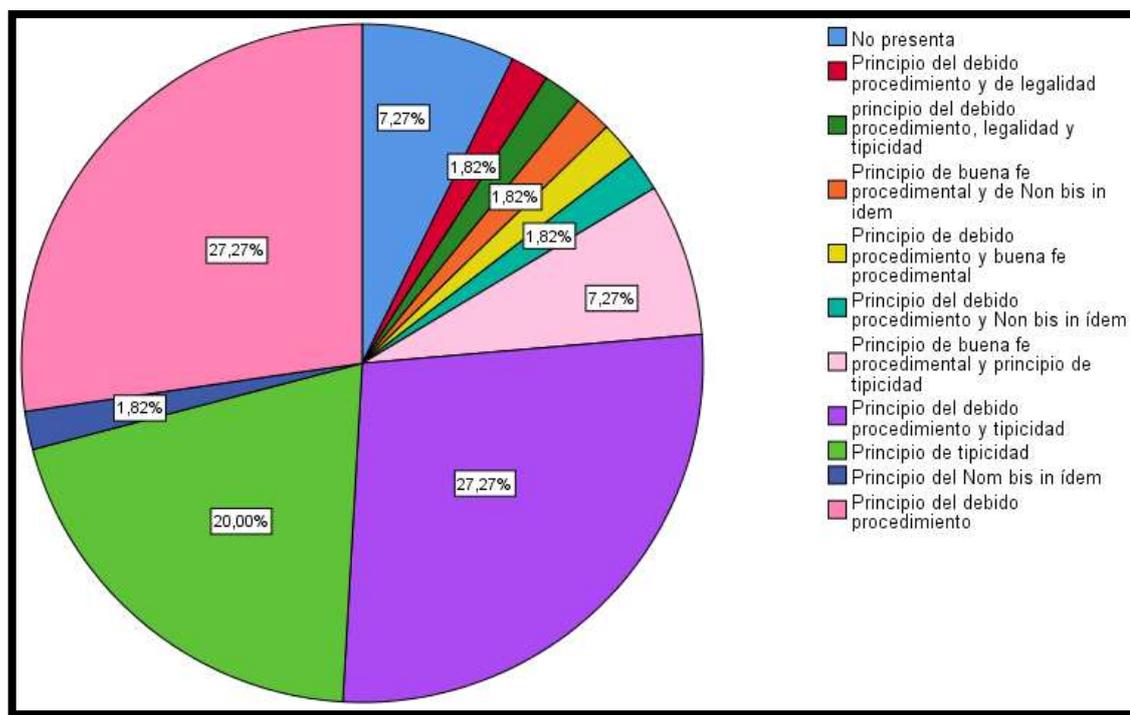
9. Infracciones a las garantías constitucionales.

Tabla 9
Infracciones a las garantías de base constitucional.

Infracciones al:	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta	4	7,3	7,3	7,3
Principio del debido procedimiento y de legalidad.	1	1,8	1,8	9,1
Principio del debido procedimiento, legalidad y tipicidad.	1	1,8	1,8	10,9
Principio de buena fe procedimental y de Non bis in ídem.	1	1,8	1,8	12,7
Principio de debido procedimiento y buena fe procedimental.	1	1,8	1,8	14,5
Principio del debido procedimiento y Non bis in ídem.	1	1,8	1,8	16,4
Principio de buena fe procedimental y principio de tipicidad.	4	7,3	7,3	23,6
Principio del debido procedimiento y tipicidad.	15	27,3	27,3	50,9
Principio de tipicidad.	11	20,0	20,0	70,9
Principio del Non bis in ídem.	1	1,8	1,8	72,7
Principio del debido procedimiento	15	27,3	27,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 9
Infracciones a las garantías de base constitucional.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
 Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, sobre las infracciones a las garantías de base constitucional, el 27,3% infringió el principio del debido procedimiento, el 23,7% infringió el principio del debido procedimiento y tipicidad, el 20,0% infringió el principio del debido procedimiento y tipicidad, el 20,0% infringió el principio de tipicidad, el 7,3% no presenta infracción a este principio, el 7,3% infringió el principio de buena fe procedimental y principio de tipicidad, el 1,8% infringió el principio del debido procedimiento y de legalidad, el 1,8% infringió el principio del debido procedimiento, legalidad y tipicidad, el 1,8% infringió el principio de buena fe procedimental y de Non bis in ídem, el 1,8% infringió el principio del debido procedimiento y buena fe procedimental, y el 1,8% infringió el principio del debido procedimiento y Non bis in ídem.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (27,3%) se infringió el principio del debido procedimiento.

10. Infracciones a las garantías de base institucional.

Tabla 10

Infracciones a las garantías de base institucional.

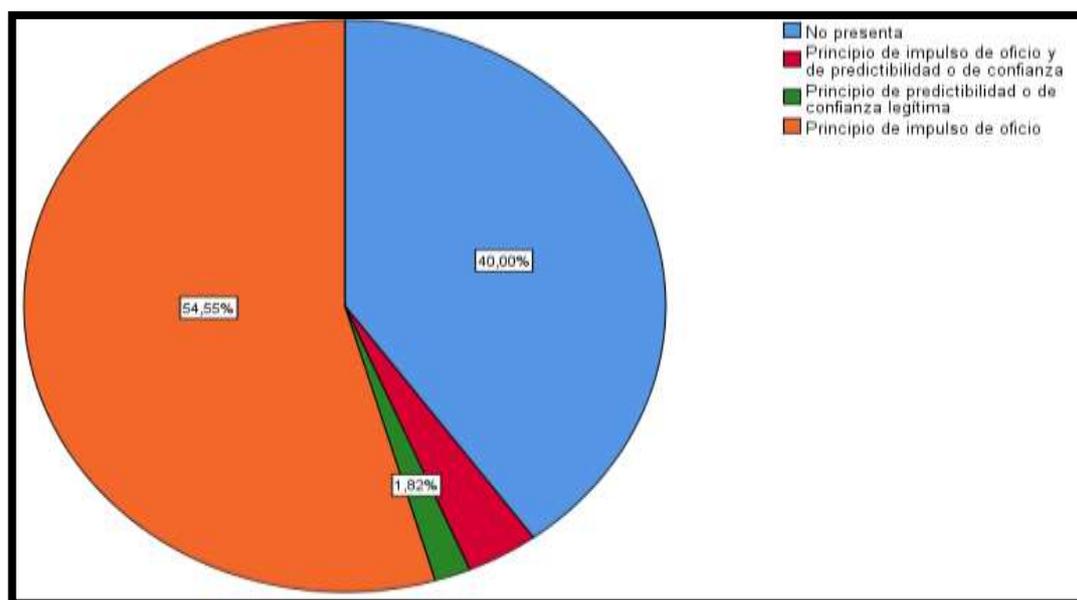
Infracciones al:	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta	22	40,0	40,0	40,0
Principio de impulso de oficio y de predictibilidad o de confianza.	2	3,6	3,6	43,6
Principio de predictibilidad o de confianza legítima.	1	1,8	1,8	45,5
Principio de impulso de oficio.	30	54,5	54,5	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 10

Infracciones a las garantías de base institucional.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, sobre las infracciones a las garantías de base institucional, el 54,5% infringió el principio de impulso de oficio, el 40,0% no presenta infracción a este principio, el 3,6% infringió el principio de impulso de oficio y de predictibilidad o de confianza, y el 1,8% infringió el principio de predictibilidad o de confianza legítima.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, es mayor (54,5%) la infracción al principio de impulso de oficio.

11. Infracciones a las garantías del procedimiento administrativo.

Tabla 11

Infracciones a las garantías del procedimiento administrativo.

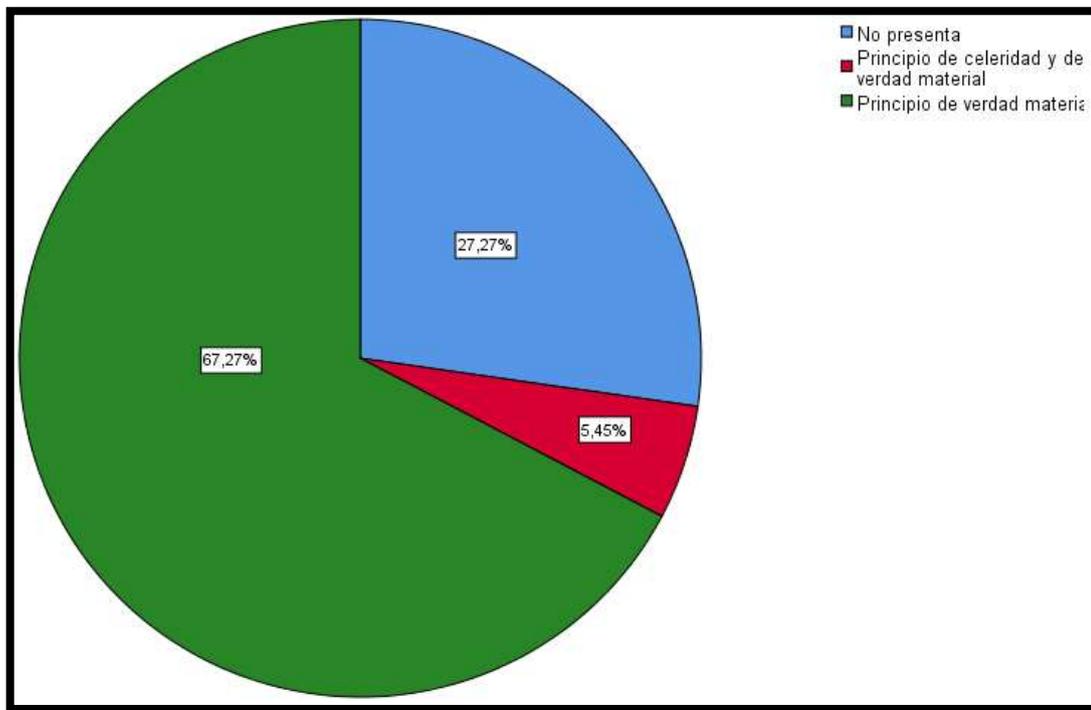
Infracciones al:	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
	a	e	válido	acumulado
No presenta.	15	27,3	27,3	27,3
Principio de celeridad y de verdad material.	3	5,5	5,5	32,7
Principio de verdad material.	37	67,3	67,3	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 11

Infracciones a las garantías del procedimiento administrativo.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, sobre las infracciones a las garantías del procedimiento administrativo, el 67,3% infringió el principio de verdad material, el 27,3% no presenta infracción a este principio, y el 5,5% infringió el principio de celeridad y de verdad material.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, es mayor (67,3%) la infracción al principio de verdad material.

12. Infracciones a las garantías solo del debido procedimiento frente a la vacancia.

Tabla 12

Infracción a las garantías solo del procedimiento de administrativo de la vacancia.

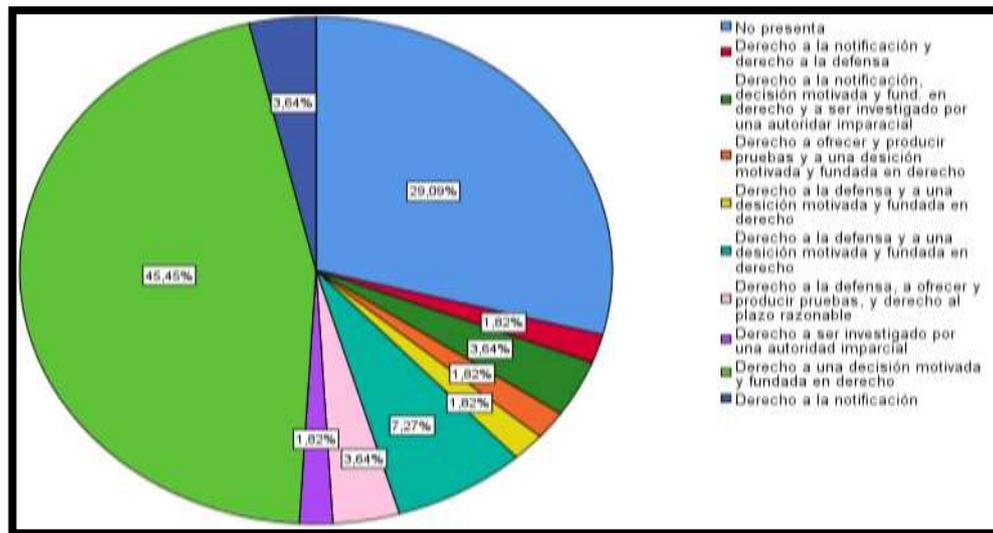
Infracciones al:	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta.	16	29,1	29,1	29,1
Derecho a la notificación y derecho a la defensa.	1	1,8	1,8	30,9
Derecho a la notificación, decisión motivada y fund. en derecho y a ser investigado por una autoridad imparcial.	2	3,6	3,6	34,5
Derecho a ofrecer y producir pruebas y a una decisión motivada y fundada en derecho.	1	1,8	1,8	36,4
Derecho a la defensa y a una decisión motivada y fundada en derecho.	1	1,8	1,8	38,2
Derecho a la defensa y a una decisión motivada y fundada en derecho.	4	7,3	7,3	45,5
Derecho a la defensa, a ofrecer y producir pruebas, y derecho al plazo razonable.	2	3,6	3,6	49,1
Derecho a ser investigado por una autoridad imparcial.	1	1,8	1,8	50,9
Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.	25	45,5	45,5	96,4
Derecho a la notificación.	2	3,6	3,6	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 12

Infracción a las garantías solo del procedimiento de administrativo de la vacancia.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE en apelación, sobre las garantías solo del procedimiento de administrativo de la vacancia, el 45,5% infringió al derecho a una decisión motivada y fundada en derecho, el 29,1% no presenta infracción a este principio, 7,3% infringió el derecho a la defensa y a una decisión motivada y fundada en derecho, el 3,6% infringió el derecho a la notificación, decisión motivada y fundada en derecho y a ser investigado por una autoridad imparcial, el 3,6% infringió al derecho a la defensa, a ofrecer y producir pruebas, y derecho al plazo razonable, el 3,6% infringió al derecho a la notificación, el 1,8% infringió el derecho a ofrecer y producir pruebas y a una decisión motivada y fundada en derecho, el 1,8% infringió al derecho a la defensa y a una decisión motivada y fundada en derecho, y el 1,8% infringió el derecho a ser investigado por una autoridad imparcial.

Por lo tanto, de las resoluciones sobre vacancias observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, es mayor (67,3%) la infracción al derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.

13. Hechos en la vacancia de Nepotismo que infringieron las garantías.

Tabla 13

Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Nepotismo.

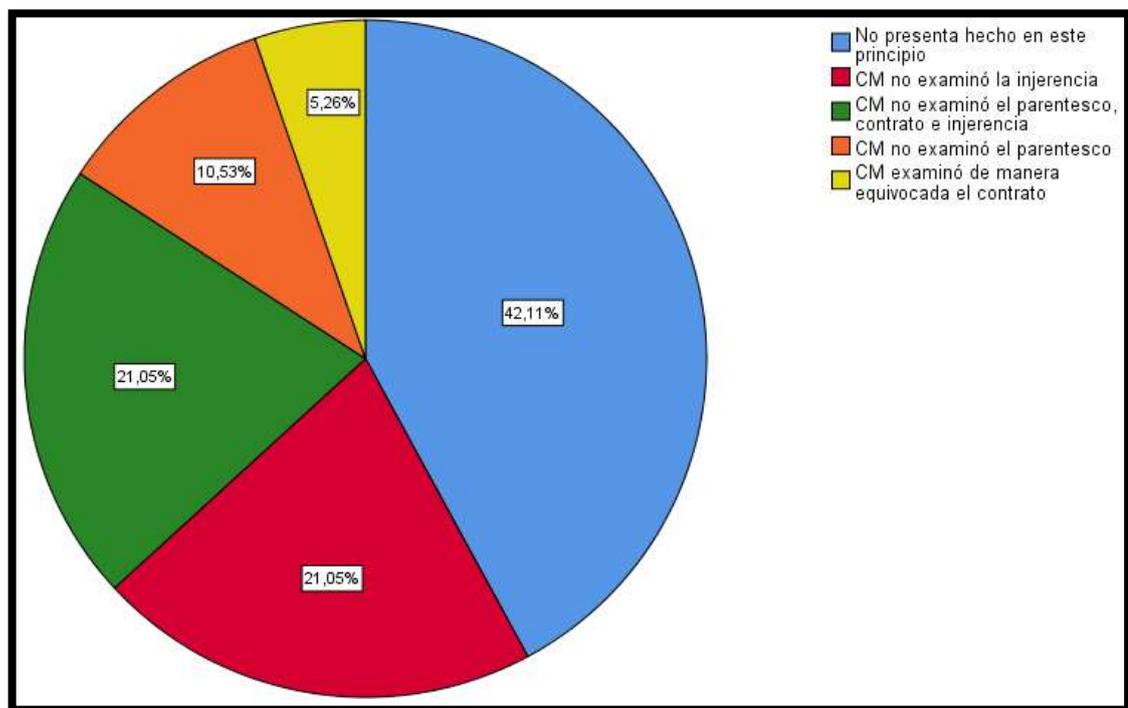
Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta hecho en este principio.	8	42,1	42,1	42,1
CM no examinó la injerencia.	4	21,1	21,1	63,2
CM no examinó el parentesco, contrato e injerencia.	4	21,1	21,1	84,2
CM no examinó el parentesco.	2	10,5	10,5	94,7
CM examinó de manera equivocada el contrato.	1	5,3	5,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 13

Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Nepotismo.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 19 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Nepotismo, el 42,1% no presenta hechos que infringen a este principio, el 21,1% el CM no examinó la injerencia, el 21,1% el CM no examinó el parentesco, contrato e injerencia, el 10,5% el CM no examinó el parentesco, y el 5,3% el CM examinó de manera equivocada el contrato.

Por lo tanto, de las 19 resoluciones sobre vacancia de Nepotismo observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (42,1%) no presentan hechos que infrinjan al principio de tipicidad.

Tabla 14

Hechos de infracción al principio de impulso de oficio de la vacancia de Nepotismo.

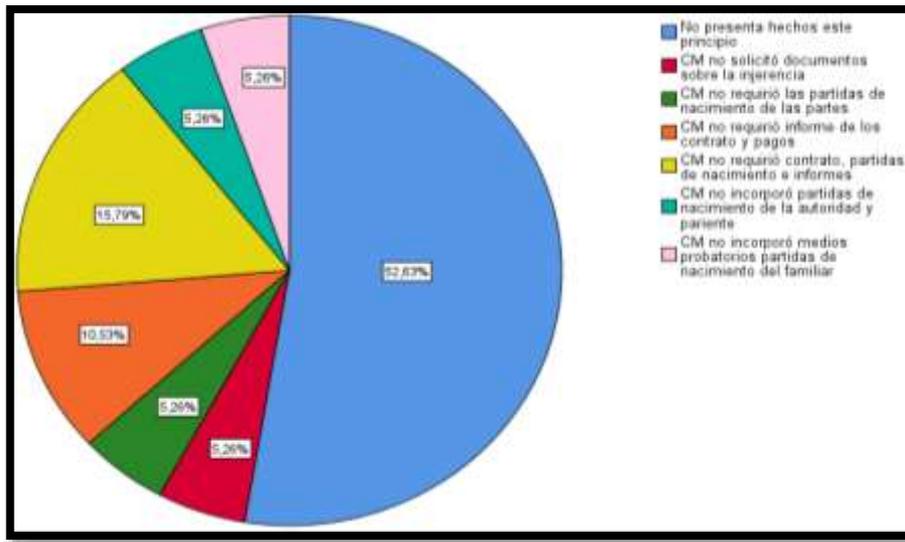
Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta hechos este principio	10	52,6	52,6	52,6
CM no solicitó documentos sobre la injerencia.	1	5,3	5,3	57,9
CM no requirió las partidas de nacimiento de las partes.	1	5,3	5,3	63,2
CM no requirió informe de los contratos y pagos.	2	10,5	10,5	73,7
CM no requirió contrato, partidas de nacimiento e informes.	3	15,8	15,8	89,5
CM no incorporó partidas de nacimiento de la autoridad y pariente.	1	5,3	5,3	94,7
CM no incorporó medios probatorios partidas de nacimiento del familiar	1	5,3	5,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 14

Hechos de infracción al principio de impulso de oficio de la vacancia de Nepotismo.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 19 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al principio de impulso de oficio de la vacancia de Nepotismo, el 52,6% no presenta hechos que infringen a este principio, el 15,8% el CM no requirió contrato, partidas de nacimiento e informes, el 10,5% el CM no requirió informe de los contrato y pagos, el 5,3% el CM no solicitó documentos sobre la injerencia, el 5,3% el CM no requirió las partidas de nacimiento de las partes, el 5,3% el CM no incorporó partidas de nacimiento de la autoridad y pariente, y el 5,3% el CM no incorporó medios probatorios partidas de nacimiento del familiar.

Por lo tanto, de las 19 resoluciones sobre vacancia de Nepotismo observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (52,6%) no presentan hechos que infrinjan al principio de impulso de oficio.

Tabla 15

Hechos de infracción al principio de verdad material de la vacancia de Nepotismo.

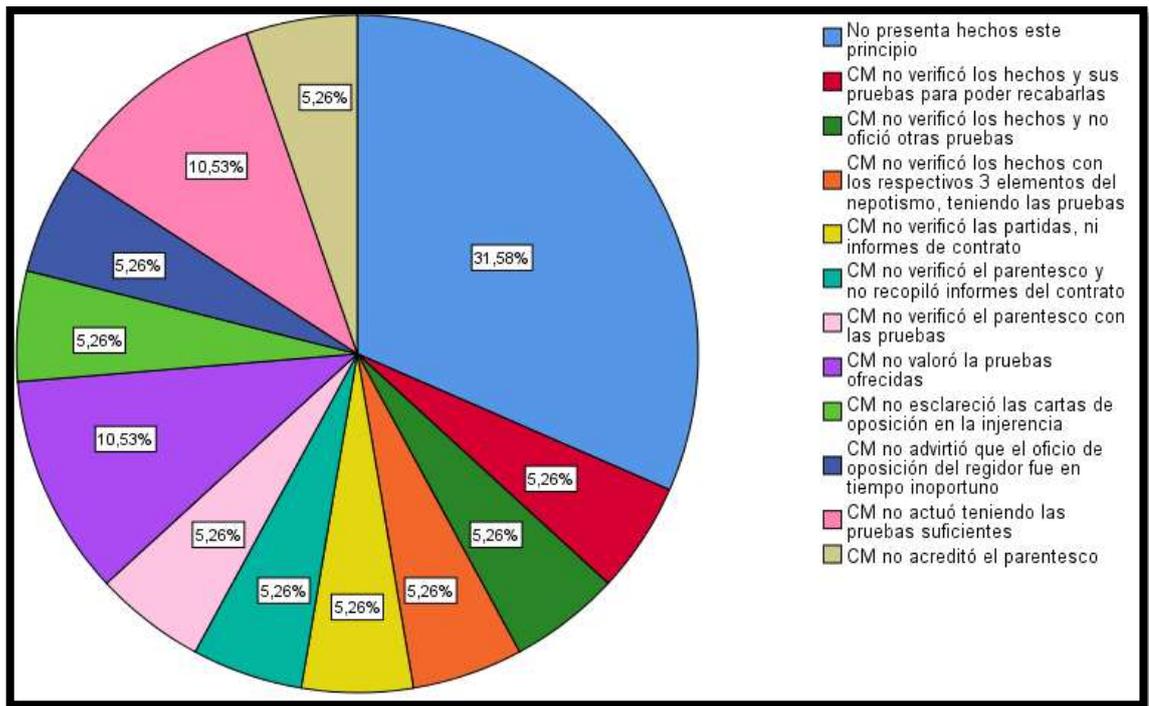
Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta hechos este principio	6	31,6	31,6	31,6
CM no verificó los hechos y sus pruebas para poder recabarlas.	1	5,3	5,3	36,8
CM no verificó los hechos y no ofició otras pruebas.	1	5,3	5,3	42,1
CM no verificó los hechos con los respectivos 3 elementos del nepotismo, teniendo las pruebas.	1	5,3	5,3	47,4
CM no verificó las partidas, ni informes de contrato.	1	5,3	5,3	52,6
CM no verificó el parentesco y no recopiló informes del contrato.	1	5,3	5,3	57,9
CM no verificó el parentesco con las pruebas.	1	5,3	5,3	63,2
CM no valoró las pruebas ofrecidas.	2	10,5	10,5	73,7
CM no esclareció las cartas de oposición en la injerencia.	1	5,3	5,3	78,9
CM no advirtió que el oficio de oposición del regidor fue en tiempo inoportuno.	1	5,3	5,3	84,2
CM no actuó teniendo las pruebas suficientes.	2	10,5	10,5	94,7
CM no acreditó el parentesco.	1	5,3	5,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 15

Hechos de infracción al principio de verdad material en la vacancia de Nepotismo.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 19 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al principio de verdad material de la vacancia de Nepotismo, el 31,6% no presenta hechos que infringen a este principio, el 10,5% el CM no valoró la pruebas ofrecidas, el 10,5% el CM no actuó teniendo las pruebas suficientes, el 5,3% el CM no verificó los hechos y sus pruebas para poder recabarlas, el 5,3% el CM no verificó los hechos y no ofició otras pruebas, el 5,3% el CM no verificó los hechos con los respectivos 3 elementos del nepotismo, teniendo las pruebas, el 5,3% el CM no verificó las partidas, ni informes de contrato, el 5,3% el CM no verificó el parentesco y no recopiló informes del contrato, el 5,3% el CM no verificó el parentesco con las pruebas, el 5,3% el CM no esclareció las cartas de oposición en la injerencia, el 5,3% el CM no advirtió que el oficio de oposición del regidor fue en tiempo inoportuno, y el 5,3% el CM no acreditó el parentesco.

Por lo tanto, de las 19 resoluciones sobre vacancia de Nepotismo observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (31,6%) no presentan hechos que infrinjan al principio de verdad material.

Tabla 16

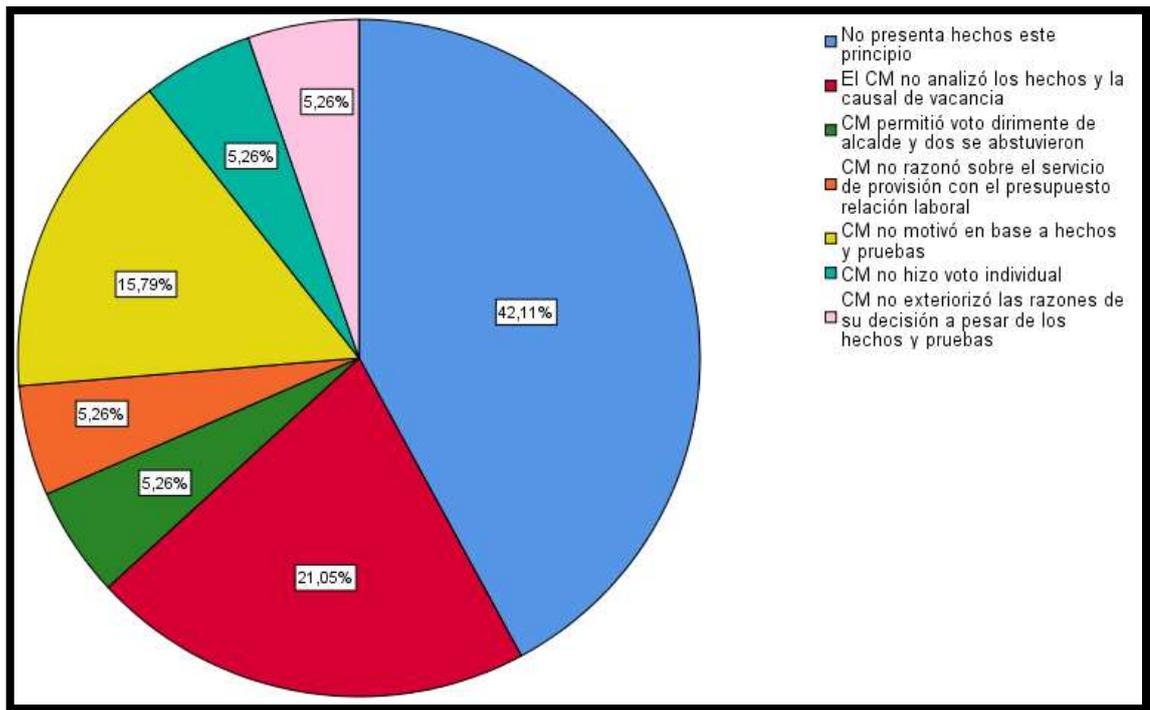
Hechos de infracción al derecho a una decisión motivada y fundado en derecho de la vacancia de Nepotismo.

Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta hechos este principio.	8	42,1	42,1	42,1
El CM no analizó los hechos y la causal de vacancia.	4	21,1	21,1	63,2
CM permitió voto dirimente de alcalde y dos se abstuvieron.	1	5,3	5,3	68,4
CM no razonó sobre el servicio de provisión con el presupuesto relación laboral.	1	5,3	5,3	73,7
CM no motivó en base a hechos y pruebas.	3	15,8	15,8	89,5
CM no hizo voto individual.	1	5,3	5,3	94,7
CM no exteriorizó las razones de su decisión a pesar de los hechos y pruebas.	1	5,3	5,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 16

Hechos de infracción al derecho a una decisión motivada y fundado en derecho de la vacancia de Nepotismo.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 19 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al derecho a una decisión motivada y fundado en derecho de la vacancia de Nepotismo, el 42,1% no presenta hechos que infringen a este principio, el 21,1% el CM no analizó los hechos y la causal de vacancia, el 15,8% el CM no motivó en base a hechos y pruebas, el 5,3% el CM permitió voto dirimente de alcalde y dos se abstuvieron, el 5,3% el CM no razonó sobre el servicio de provisión con el presupuesto relación laboral, el 5,3% el CM no hizo voto individual, y el 5,3% el CM no exteriorizó las razones de su decisión a pesar de los hechos y pruebas.

Por lo tanto, de las 19 resoluciones sobre vacancia de Nepotismo observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (42,6%) no presentan hechos que infrinjan al derecho a una decisión motivada y fundado en derecho.

14. Hechos en la vacancia de Restricción de contrataciones que infringieron las garantías.

Tabla 17

Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Restricción de contrataciones.

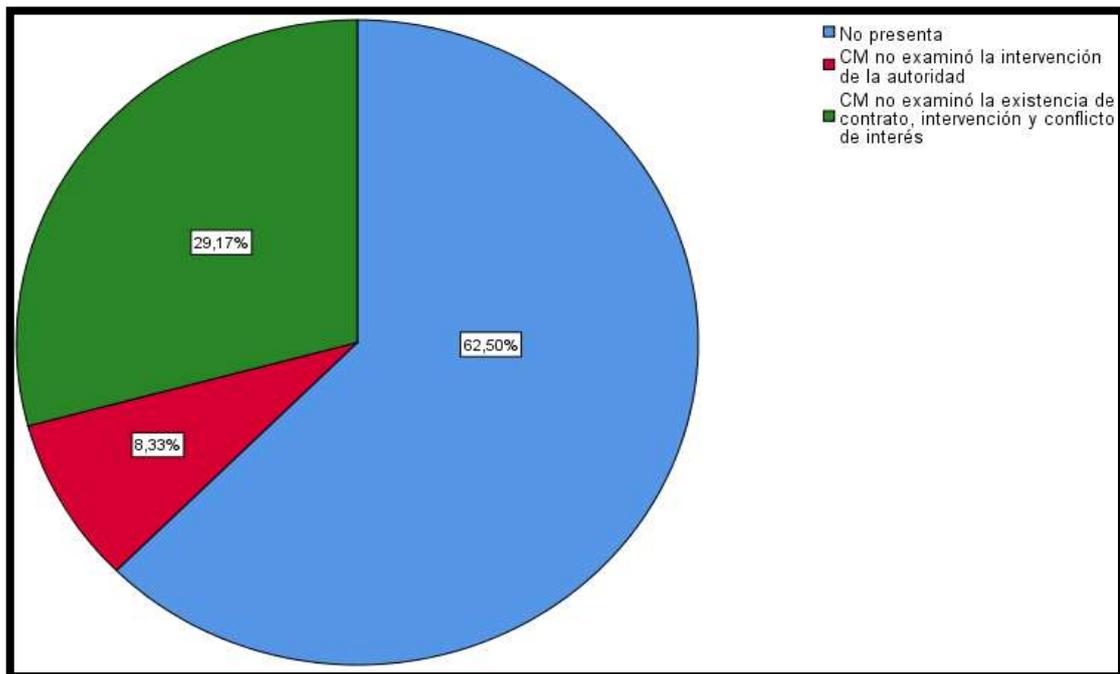
Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta.	15	62,5	62,5	62,5
CM no examinó la intervención de la autoridad.	2	8,3	8,3	70,8
CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés.	7	29,2	29,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 17

Hechos de infracción al principio de tipicidad de la vacancia de Restricción de contrataciones.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 24 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al principio de

tipicidad de la vacancia de Restricción de contrataciones, el 62,5% no presenta hechos que infringen a este principio, el 29,2% el CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés, y el 8,3% el CM no examinó la intervención de la autoridad. Por lo tanto, de las 24 resoluciones sobre vacancia de Restricción de contrataciones observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, mayormente (62,5%) no presentan hechos que infrinjan al principio de tipicidad. Sin embargo el 37,5% presentan hechos diferentes que infringen este principio.

Tabla 18

Hechos de infracción al principio de Impulso de oficio en la vacancia de Restricción de contrataciones.

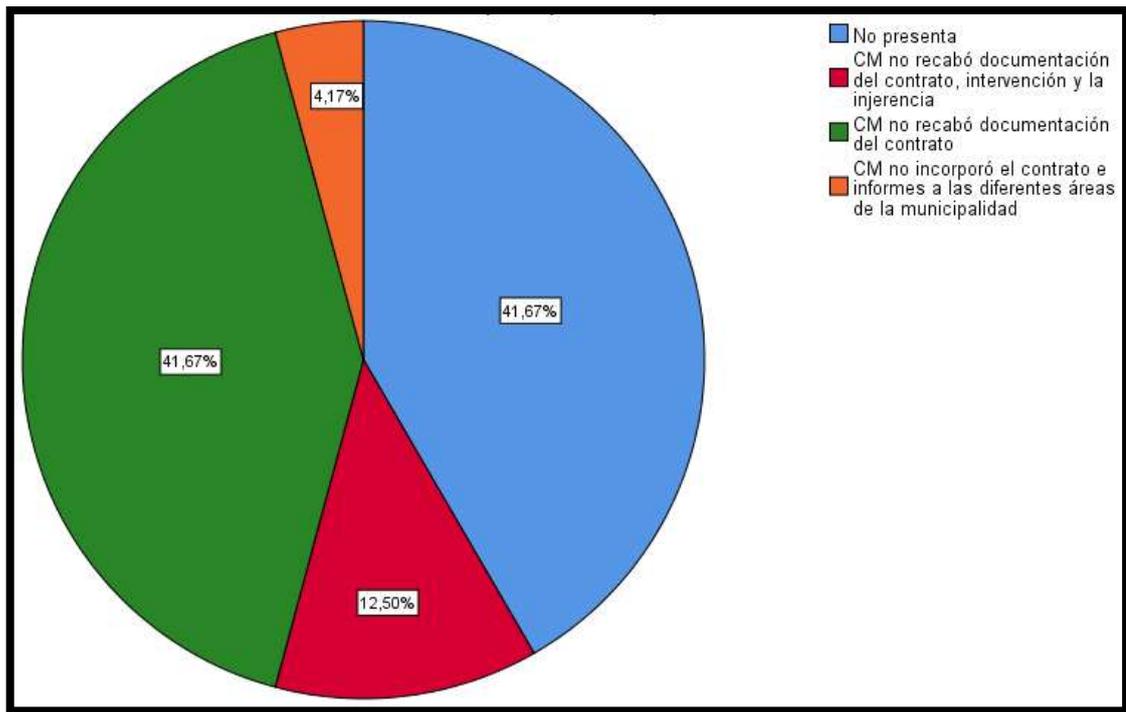
Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta.	10	41,7	41,7	41,7
CM no recabó documentación del contrato, intervención y la injerencia.	3	12,5	12,5	54,2
CM no recabó documentación del contrato.	10	41,7	41,7	95,8
CM no incorporó el contrato e informes de las diferentes áreas de la municipalidad.	1	4,2	4,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 18

Hechos de infracción al principio de Impulso de oficio en la vacancia de Restricción de contrataciones.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 24 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al principio de Impulso de oficio de la vacancia de Restricción de contrataciones, el 41,7% no presenta hechos que infringen a este principio, el 41,7% el CM no recabó documentación del contrato, el 12,5% el CM no recabó documentación del contrato, intervención y la injerencia, y el 4,2% el CM no incorporó el contrato e informes de las diferentes áreas de la municipalidad. Por lo tanto, de las 24 resoluciones sobre vacancia de Restricción de contrataciones observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, comparten la mayoría (41,7%) hechos que no infringen al principio de Impulso de oficio y que el CM no recabó documentación del contrato (41,7%). Sin embargo el 58,3% representan hechos diferentes que infringen al principio de Impulso de oficio.

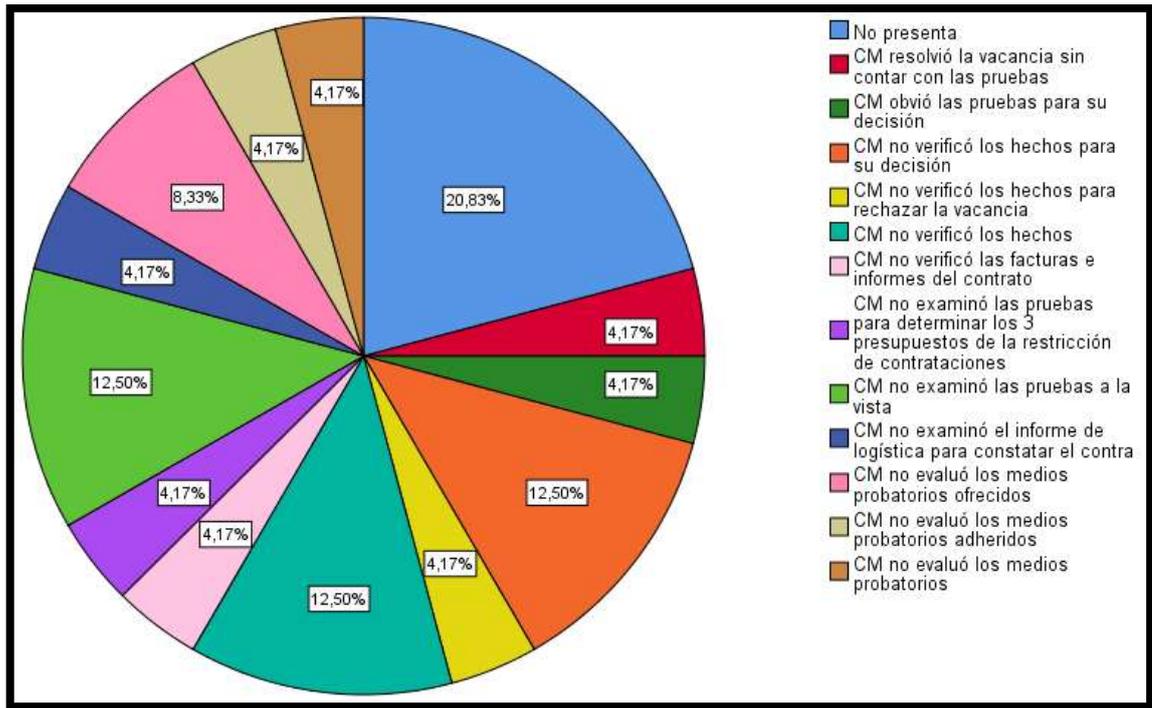
*Tabla 19
Hechos de infracción al principio de Verdad material en la vacancia de Restricción de contrataciones.*

Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta.	5	20,8	20,8	20,8
CM resolvió la vacancia sin contar con las pruebas.	1	4,2	4,2	25,0
CM obvió las pruebas para su decisión.	1	4,2	4,2	29,2
CM no verificó los hechos para su decisión.	3	12,5	12,5	41,7
CM no verificó los hechos para rechazar la vacancia.	1	4,2	4,2	45,8
CM no verificó los hechos.	3	12,5	12,5	58,3
CM no verificó las facturas e informes del contrato.	1	4,2	4,2	62,5
CM no examinó las pruebas para determinar los 3 presupuestos de la restricción de contrataciones.	1	4,2	4,2	66,7
CM no examinó las pruebas a la vista	3	12,5	12,5	79,2
CM no examinó el informe de logística para constatar el contrato.	1	4,2	4,2	83,3
CM no evaluó los medios probatorios ofrecidos.	2	8,3	8,3	91,7
CM no evaluó los medios probatorios adheridos.	1	4,2	4,2	95,8
CM no evaluó los medios probatorios.	1	4,2	4,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 19

Hechos de infracción al principio de Verdad material en la vacancia de Restricción de contrataciones.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 24 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al principio Verdad material de la vacancia de Restricción de contrataciones, el 20,8% no presenta hechos que infringen a este principio, el 12,5% el CM no verificó los hechos para su decisión, el 12,5% el CM no verificó los hechos, el 12,5% el CM no examinó las pruebas a la vista, el 8,3% el CM no evaluó los medios probatorios ofrecidos, el 4,2% el CM resolvió la vacancia sin contar con las pruebas, el 4,2% el CM obvió las pruebas para su decisión, el 4,2% el CM no verificó los hechos para rechazar la vacancia, el 4,2% el CM no verificó las facturas e informes del contrato, el 4,2% el CM no examinó las pruebas para determinar los 3 presupuestos de la restricción de contrataciones, el 4,2% el CM no examinó el informe de logística para constatar el contra, el 4,2% el CM no evaluó los medios probatorios adheridos, y el 4,2% el CM no evaluó los medios probatorios.

Por lo tanto, de las 24 resoluciones sobre vacancia de Restricción de contrataciones observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, la mayoría (20,8%) no presentan hechos que no infringen al principio de Verdad material. Sin embargo el 79,2% representan hechos diferentes que infringen al principio de Verdad material.

Tabla 20

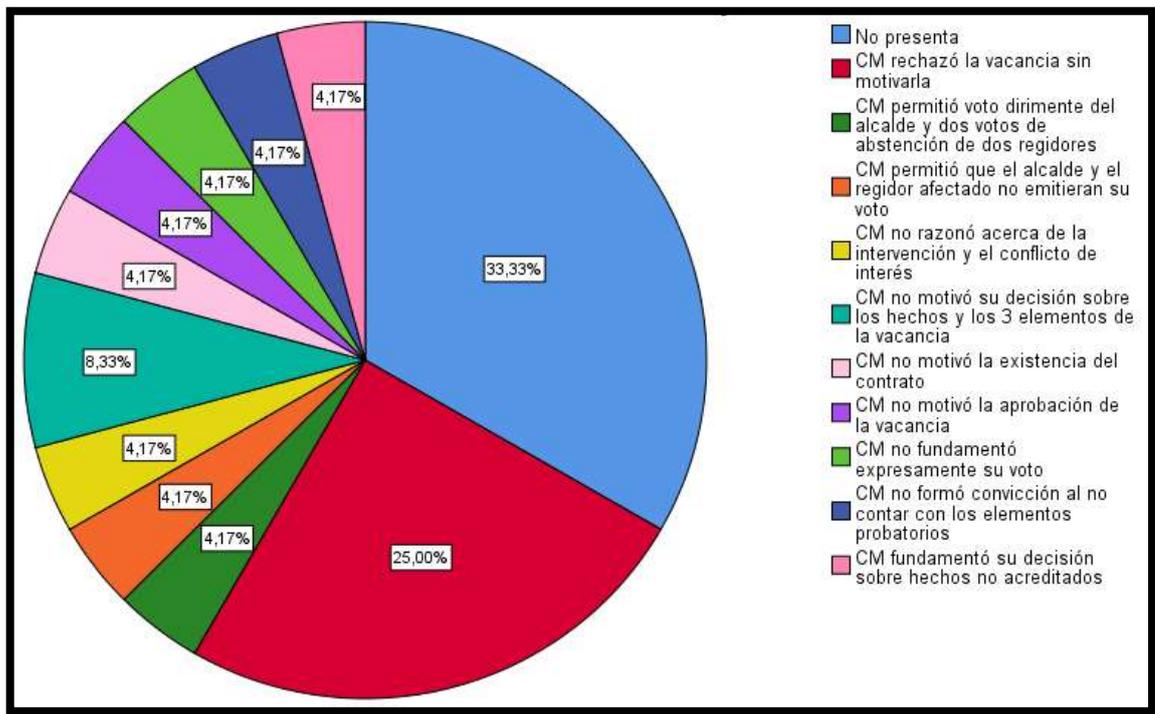
Hechos de infracción al Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho en la vacancia de Restricción de contrataciones.

Hechos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No presenta.	8	33,3	33,3	33,3
CM rechazó la vacancia sin motivarla.	6	25,0	25,0	58,3
CM permitió voto dirimente del alcalde y dos votos de abstención de dos regidores.	1	4,2	4,2	62,5
CM permitió que el alcalde y el regidor afectado no emitieran su voto.	1	4,2	4,2	66,7
CM no razonó acerca de la intervención y el conflicto de interés.	1	4,2	4,2	70,8
CM no motivó su decisión sobre los hechos y los 3 elementos de la vacancia.	2	8,3	8,3	79,2
CM no motivó la existencia del contrato.	1	4,2	4,2	83,3
CM no motivó la aprobación de la vacancia.	1	4,2	4,2	87,5
CM no fundamentó expresamente su voto.	1	4,2	4,2	91,7
CM no formó convicción al no contar con los elementos probatorios.	1	4,2	4,2	95,8
CM fundamentó su decisión sobre hechos no acreditados.	1	4,2	4,2	100,0
Total	24	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 20

Hechos de infracción al Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho en la vacancia de Restricción de contrataciones.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 24 resoluciones del JNE en apelación, sobre hechos de infracción al principio de Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho de la vacancia de Restricción de contrataciones, el 25,0% el CM rechazó la vacancia sin motivarla, el 33,3% no presentan hechos que infringen a este principio, el 8,3% el CM no motivó su decisión sobre los hechos y los 3 elementos de la vacancia, el 4,2% el CM permitió voto dirimente del alcalde y dos votos de abstención de dos regidores, el 4,2% el CM permitió que el alcalde y el regidor afectado no emitieran su voto, el 4,2% el CM no razonó acerca de la intervención y el conflicto de interés, el 4,2% el CM no motivó la existencia del contrato, el 4,2% el CM no motivó la aprobación de la vacancia, el 4,2% el CM no fundamentó expresamente su voto, el 4,2% el CM no formó convicción al no contar con los elementos probatorios, y el 4,2% el CM fundamentó su decisión sobre hechos no acreditados.

Por lo tanto, de las 24 resoluciones sobre vacancia de Restricción de contrataciones observadas del JNE en apelación a nivel nacional en el año 2018, la mayoría (25,0%) el CM rechazó la vacancia sin motivarla infringiendo al derecho a una decisión motivada y fundada en derecho. Sin embargo el 66,7% representan hechos diferentes que infringen a este principio.

Tabla 21

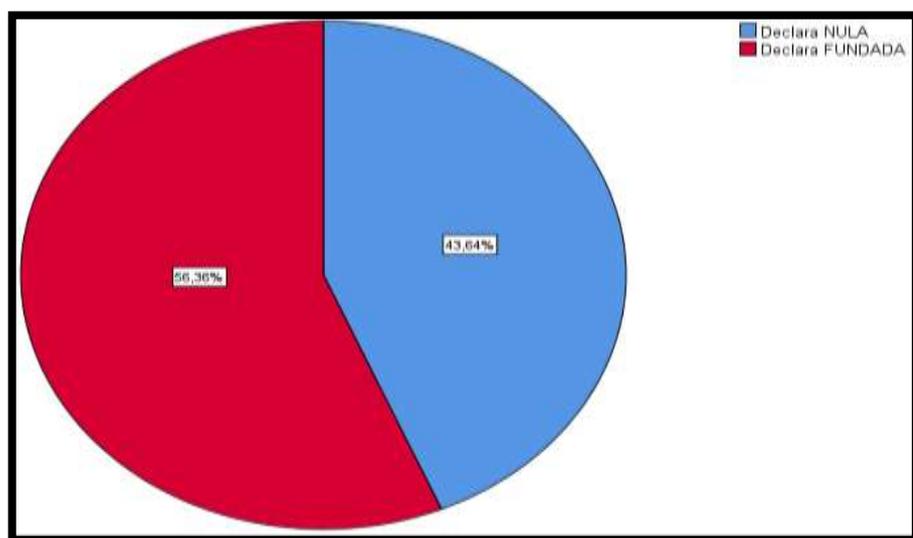
Decisión del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.

Decisión del JNE	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Declara NULA el recurso de apelación.	24	43,6	43,6	43,6
Declara FUNDADA el recurso de apelación.	31	56,4	56,4	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Gráfico 21

Decisión del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE de apelación, sobre decisión del JNE, el 56,4% declara FUNDADA el recurso de apelación y el 43,6% declara NULA el recurso de apelación. Lo que significa que el ente electoral encuentra que los CM rechazan, aprueban o declaran improcedente la vacancia faltando a las garantías del procedimiento de vacancia. Por lo tanto, en las decisiones de las 55 resoluciones sobre vacancia a nivel nacional resueltas por el JNE en el año 2018, representa la mayor parte (56,4%) la que declaro fundado.

Tabla 22

Decisión detallada del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.

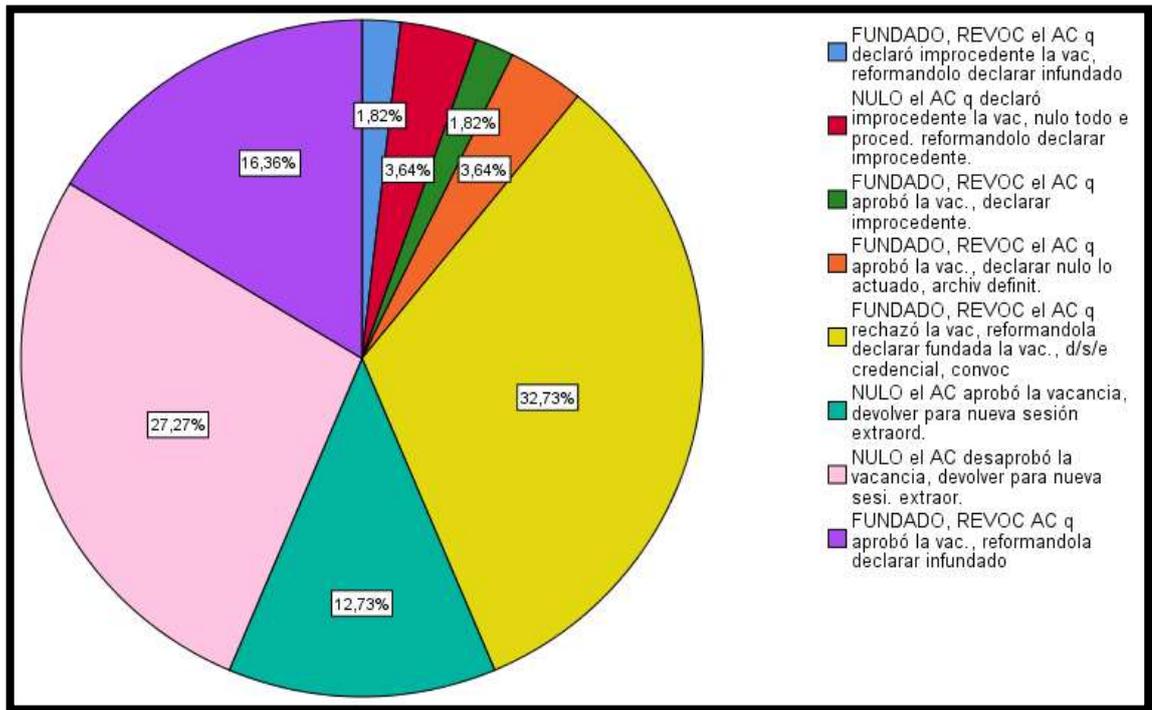
Decisión detallada del JNE	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
FUNDADO, REVOC. el AC que declaró improcedente la vacancia, reformándola declarar infundado.	1	1,8	1,8	1,8
NULO el AC que declaró improcedente la vacancia, nulo todo el procedimiento. Reformándolo declarar improcedente.	2	3,6	3,6	5,5
FUNDADO, REVOC. el AC que aprobó la vacancia, declarar improcedente.	1	1,8	1,8	7,3
FUNDADO, REVOC el AC que aprobó la vacancia, declarar nulo lo actuado, archivar definitivo.	2	3,6	3,6	10,9
FUNDADO, REVOC. el AC que rechazó la vacancia, reformándola declarar fundada la vacancia, d/s/e credencial, convocar al accesitario.	18	32,7	32,7	43,6
NULO el AC aprobó la vacancia, devolver para nueva sesión extraordinaria.	7	12,7	12,7	56,4
NULO el AC desaprobó la vacancia, devolver para nueva sesión extraordinaria.	15	27,3	27,3	83,6
FUNDADO, REVOC. el AC que aprobó la vacancia, reformándola declarar infundado.	9	16,4	16,4	100,0
Total	55	100,0	100,0	

Fuente: Ficha de análisis de contenido.

Elaborado por los investigadores.

Gráfico 22

Decisión detallada del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018.



Fuente: Ficha de análisis de contenido.
Elaborado por los investigadores.

Análisis e interpretación:

Conforme se observa en los resultados de las fichas de análisis de contenido realizado a 55 resoluciones del JNE sobre decisión detallada del JNE sobre los recursos de apelación sobre vacancias a nivel nacional en el año 2018, el 32,7% declara FUNDADO el recurso de apelación, en consecuencia REVOCAR el Acuerdo de Concejo que rechazó la vacancia., REFORMÁNDOLA declarar fundada la vacancia., dejar sin efecto la credencial de la autoridad y CONVOCAR al accesitario. El 27,3% declara NULO el Acuerdo de Concejo que desaprobó la vacancia, declara DEVOLVER para nueva sesión extraordinaria. El 16,4% declara FUNDADO el recurso de apelación, en consecuencia REVOCAR el Acuerdo de Concejo que

aprobó la vacancia, REFORMÁNDOLA declara infundado. El 12,7% declara NULO el Acuerdo de Concejo que aprobó la vacancia, declara DEVOLVER para nueva sesión extraordinaria. El 3,6% declara FUNDADO el recurso de apelación, en consecuencia REVOCAR el Acuerdo de Concejo que aprobó la vacancia., declara NULO lo actuado y archivamiento definitivo. El 3,6% declara NULO el Acuerdo de Concejo que declaró improcedente la vacancia., en consecuencia declara NULO todo el procedimiento, REFORMÁNDOLO declarar improcedente. El 1,8% declara FUNDADO el recurso de apelación, en consecuencia REVOCAR el Acuerdo de Concejo que aprobó la vacancia y declara IMPROCEDENTE. Y el 1,8% declara FUNDADO el recurso de apelación, en consecuencia REVOCAR el Acuerdo de Concejo que declaró improcedente la vacancia, REFORMÁNDOLA declarar infundado.

Por lo tanto, en las decisiones de las 55 resoluciones sobre vacancia a nivel nacional resueltas por el JNE en el año 2018, representa la mayor parte (32,7%) la que declara FUNDADO el recurso de apelación, en consecuencia REVOCAR el Acuerdo de Concejo que rechazó la vacancia., REFORMÁNDOLA declarar fundada la vacancia., dejar sin efecto la credencial de la autoridad y CONVOCAR al accesitario.

4.1.1. Contrastación de la hipótesis.

PRIMERA HIPÓTESIS:

Con respecto a la primera hipótesis específica: “Los principios y derechos de la falta de garantías que se incurren más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, son el principio del debido procedimiento, principio de impulso de oficio, principio de verdad material y derecho a una decisión motivada y fundada en derecho”, está demostrado que de acuerdo a los resultados validados en la Tabla N° 9 y Gráfico N° 9, que el 27,3% de las resoluciones incurrió en la falta al principio de base constitucional del debido procedimiento, en la Tabla N° 10 y Gráfico N° 10 el 54,5% de las resoluciones indican

que se incurrió en la falta al principio de base institucional o administrativa de Impulso de oficio, en la Tabla N° 11 y Gráfico N° 11 el 67,3% de las resoluciones indican que se incurrió en la falta al principio del procedimiento administrativo de Verdad material, y en la Tabla N° 12 y Gráfico N° 12 el 45,5% de las resoluciones indican que se incurrió en la falta a las garantías solo del debido procedimiento señalado como el Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.

SEGUNDA HIPÓTESIS:

Con respecto a la segunda hipótesis: “Los hechos constitutivos que mayormente se incurren como faltas de garantías en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, en Nepotismo son: el CM no examinó el parentesco, contrato e injerencia; no requirió contrato, partida de nacimiento e informes; no valoró las pruebas ofrecidas y suficientes; no motivó en base a hechos y pruebas.

En restricción de contrataciones son: el CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés; no recabó documentación del contrato; no verificó hechos y pruebas; y rechazó la vacancia sin motivarla”

En Nepotismo, está demostrado que de acuerdo a los resultados validados en la Tabla N° 13 y Gráfico N° 13, que el 21,1% de 19 resoluciones indican hechos en el que el CM no examinó la injerencia y el otro 21,1% no examinó parentesco-contrato-injerencia infringiendo el principio de tipicidad. De la Tabla N° 14 y Gráfico N° 14, el 15,8% de 19 resoluciones indican hechos en el que el CM no requirió contrato, partidas de nacimiento e informes a las diferentes áreas de la municipalidad infringiendo el principio de Impulso de oficio. De la tabla N° 15 y Gráfico N° 15, el 10,5% de las 19 resoluciones indican hechos en el que el CM no valoró las pruebas ofrecidas y el otro 10,5% el CM no actuó

teniendo las pruebas suficientes infringiendo el principio de Verdad material. De la Tabla N° 16 y Gráfico N° 16, el 21,1% de las 19 resoluciones indican que el CM no analizó los hechos y la causal de vacancia infringiendo el Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.

En Restricción de contrataciones, está demostrado que de acuerdo a los resultados validados en la Tabla N° 17 y Gráfico N° 17, que el 29,2% de 24 resoluciones indican hechos en el CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés infringiendo el principio de tipicidad. De la Tabla N° 18 y Gráfico N° 18, el 41,7% de 24 resoluciones indican hechos en el que el CM no recabó documentación del contrato infringiendo el principio de Impulso de oficio. De la tabla N° 19 y Gráfico N° 19, comparte el mismo porcentaje 12,5% de las 19 resoluciones indican hechos en el que el CM: a) CM no verificó los hechos para su decisión, b) CM no verificó los hechos y c) CM no examinó las pruebas a la vista infringiendo el principio de Verdad material. De la Tabla N° 20 y Gráfico N° 20, el 25,0% de las 24 resoluciones indican que el CM rechazó la vacancia sin motivarla infringiendo el Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.

TERCERA HIPÓTESIS:

Con respecto a la sexta hipótesis: “El tipo de resolución del JNE que tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018, son las resoluciones que resuelve como fundadas”, está demostrado que de acuerdo a los resultados validados en la Tabla N° 21 y Gráfico N° 21, que el 56,4% de las 55 resoluciones vacanciales el JNE declaró fundadas el recurso de apelación, lo que se debe a que los CM infringen las garantías del procedimiento de las vacancias, de manera que son revocadas los Acuerdos de Concejo que generalmente

rechazan las solicitudes de vacancia, cuando en realidad deben declararlas fundadas, dejar sin efecto sus credenciales del regidor o alcalde y convocar al accesitario.

CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS GENERAL

Después de haber validado y corroborado las hipótesis específicas, ahora podemos deducir que la hipótesis general, que establece que “Las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que incurren los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018 mayormente son garantías del procedimiento administrativo y las garantías institucionales o administrativas” se CONFIRMA, porque en las resoluciones resueltas por el JNE se evidencia que incurren mayormente los CM en el principio de verdad material 67,3% (tabla N° 11) y en el principio de impulso de oficio 54,5% (tabla N° 10) donde el primero pertenece a las garantías del procedimiento administrativo y el segundo a las garantías institucionales o administrativas. Situación que se verifica también con los hechos constitutivos en las vacancias de Nepotismo y Restricción de contrataciones respecto al principio de Verdad material, en Nepotismo teniendo más incidencia que el CM no valoró las pruebas ofrecidas así como no actuó teniendo las pruebas suficientes (cada uno con el 10,5%, tabla 15) y en Restricción de contrataciones teniendo más incidencia que el CM no verificó los hechos para su decisión, no verifico los hechos y no examinó las pruebas a la vista (cada uno con el 12,5%, tabla 19). Ahora con respecto al principio de Impulso de oficio, en Nepotismo teniendo más incidencia que el CM no requirió contrato, partidas de nacimiento e informes a las diferentes áreas de la municipalidad (15,8%, tabla N° 14), en Restricción de contrataciones teniendo más incidencia que el CM no recabó documentación del contrato (41,7%, tabla 18).

4.2. Análisis y discusión de resultados

4.2.1. Discusión de los resultados de la hipótesis general.

La hipótesis general estableció que “Las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que incurren los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018 mayormente son garantías del procedimiento administrativo y las garantías institucionales o administrativas”, a partir de los hallazgos obtenidos aceptamos esta hipótesis general.

Estos resultados guardan cierta relación con los que sostiene la tesis titulada “La vacancia de las autoridades municipales”, del autor A. Saavedra Sobrados que en uno de sus conclusiones señala, “Dicho procedimiento administrativo debe cumplir con los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública recogidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General Nro. 27444, dentro de los que se encuentra el principio del debido procedimiento, bajo sanción de nulidad”; dicha relación es genérica ya que posee dos características como los muestra el actual TUO de la LPAG N° 27444, como uno de los principios del procedimiento administrativo señalando que:

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

administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (1.2. Principio del debido procedimiento, Artículo IV).

Como principio sancionador señalando:

No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

(2. Debido procedimiento. Artículo 246 Principio de la potestad sancionadora administrativa).

Por otro lado siguiendo esta distinción Morón (2018) el debido procedimiento se localiza en los principios fundamentales en sus dos sentidos, por lo que es transversal como actividad administrativa y como procedimiento administrativo; por el despliegue de sus derechos, así también el JNE en la Resolución N° 028-2018-JNE en su considerando 3, hace concordar el principio del debido procedimiento con carácter unívoco, administrativo y sancionador, lo respaldan la Resolución N° 0042-2018-JNE, Resolución N° 0476-2018-JNE y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013).

Esto último si guarda relación nuestro hallazgo, ya que las “garantías del procedimiento administrativo y las garantías institucionales o administrativas”, son diferenciadoras desde el punto de vista del procedimiento de las vacancias, la primera son los actos que el CM realiza frente al solicitante de la vacancia y todo su proceso,

siendo uno de ellos el principio de verdad material, la segunda en el que el CM realiza actos que en general como institución en el cual se destaca el principio de impulso de oficio.

4.2.2. Discusión de los resultados de la hipótesis número 1.

La hipótesis número uno planteó “Los principios y derechos de la falta de garantías que se incurren más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, son el principio del debido procedimiento, principio de impulso de oficio, principio de verdad material y derecho a una decisión motivada y fundada en derecho”, la misma que ha sido contrastada en las resoluciones del JNE sobre apelación de las vacancias a nivel nacional en los gráficos 9, 10, 11 y 12 incurriéndose en los principios del Debido procedimiento (de base constitucional), principio de Impulso de oficio (de base institucional), el principio de Verdad material (de base en el procedimiento administrativo), y en el Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho (de base en solo al debido procedimiento).

Concuera en parte con tesis denominada “*La vacancia de las autoridades municipales*” de Saavedra Sobrados A. en su conclusión señala “*Dicho procedimiento administrativo debe cumplir con los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública recogidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General Nro. 27444, dentro de los que se encuentra el principio del debido procedimiento, bajo sanción de nulidad*” dado que nuestra investigación ha encontrado que no solo el Debido procedimiento es de tomar en cuenta al momento de llevar a cabo el procedimiento de las vacancias. Concuera en general con tesis denominada con la tesis denominada “*Factores constitucionales que determinan la inadecuada aplicación del*

*procedimiento de vacancia en los consejos regionales y municipales” de Chero Arroyo RN en sus conclusiones señala *El desconocimiento y la inobservancia del debido proceso y del derecho de defensa constituyen factores constitucionales que determinan la inadecuada aplicación del procedimiento de vacancia en los Consejos Provinciales (y distritales); la inobservancia del debido proceso y del derecho de defensa no la constituye.* Aquí el Debido proceso debe entenderse como el Debido procedimiento visto administrativa y sancionatoriamente, sin embargo dicho principio va más allá al englobar derechos, por lo que debe complementarse con otros principios.*

No concuerda con las conclusiones anteriores dado que las garantías del procedimiento de las vacancias esta compuesto por principios y derechos y estas debe garantizar dicho procedimiento como lo ha señalado el MJDH haciendo alusión al TC el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado.” (p. 12), en cuanto a la garantía para Machicado (2013)

“es una institución de Derecho Público de seguridad y de protección a favor del individuo, la sociedad o el Estado que dispone de medios que hacen efectivo el goce de los derechos subjetivos frente al peligro o riesgo de que sean desconocidos.” (párr. 12).

Así mismo el JNE a través de su jurisprudencia en las Resoluciones N° 0476-2017-JNE, N° 028-2018-JNE, N° 0042-2018-JNE y N° 0476-2017-JNE señalan que el procedimiento de las vacancias de alcaldes y regidores de los concejos municipales deben estar revestidos de las garantías propias del procedimiento administrativo más si se trata de un tipo sancionador.

4.2.3. Discusión de los resultados de la hipótesis número 2.

La hipótesis número dos fue “Los hechos constitutivos mayormente se incurren como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, en Nepotismo son: el CM no examinó el parentesco, contrato e injerencia; no requirió contrato, partida de nacimiento e informes; no valoró las pruebas ofrecidas y suficientes; no motivó en base a hechos y pruebas. En restricción de contrataciones son: el CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés; no recabó documentación del contrato; no verifica hechos y pruebas; y rechazó la vacancia sin motivarla”, las mismas que ha sido contrastada en las resoluciones del JNE sobre apelación de las vacancias a nivel nacional en los gráficos 13, 14, 15 y 16 de la causal de Nepotismo, los gráficos 17, 18, 19 y 20 de la causal de Restricción de contrataciones se observan diferentes hechos constitutivos que infringen al procedimiento de las vacancias tanto por Nepotismo y restricción de contrataciones.

Este hallazgo no se observa en los antecedentes de esta investigación por lo que es relevante y tampoco no han sido estudiados por los teóricos en el campo de las vacancias.

4.2.4. Discusión de los resultados de la hipótesis número 3.

La hipótesis número tres fue “El tipo de resolución del JNE que tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018, son las resoluciones que resuelve como fundadas”, las mismas que ha sido contrastada en las resoluciones del JNE sobre apelación de las vacancias a nivel nacional en los gráficos 21 que el 56% se declararon Fundadas en la que el CM rechazó las solicitudes de vacancia cuando debieron declararlas fundadas y en consecuencia vacar a estas autoridades.

Este resultado no se relaciona con ninguno de los antecedentes de esta investigación.

En cambio concuerdan con la definición de con Pastor (2008) que señala:

Una resolución jurídica, sea administrativa o judicial, pone fin a un conflicto mediante una decisión fundada en el orden legal vigente.

Para que la decisión sea racional y razonable requiere desarrollar los argumentos que sirven de base para justificar la decisión tomada. Ello implica, primero, establecer los hechos materia de controversia para desarrollar luego la base normativa del raciocinio que permita calificar tales hechos de acuerdo a las normas pertinentes. En materia de control disciplinario, si los hechos califican en dichas normas, la decisión será por encontrar responsabilidad disciplinaria. (p. 15).

No se hace mención a la decisión del CM sino a la decisión del JNE de las decisiones adoptado del CM.

CONCLUSIONES

Las conclusiones a que arribó al finalizar el presente estudio son las siguientes:

1. En esta investigación se evidenció los principios y derechos de la falta de garantías que se incurrieron más en los procedimientos de vacancias, por lo que se concluye que son el principio del Debido procedimiento, de Impulso de oficio, de Verdad material y el derecho a una Decisión motivada y fundada en derecho, demostrado y validado con los gráficos N° 9 con 27,3%, N° 10 con 54,5%, N° 11 con 67,3% y N° 12 con 45,5% respectivamente, mediante diferentes actos administrativos del Concejo Municipal contrarios a los principios y a los derechos tanto del solicitante con del afectado de la vacancia como del mismo procedimiento el JNE ha hallado en las resoluciones de primera instancia en los gobiernos locales en el año 2018.
2. En esta investigación se evidenció los hechos constitutivos mayormente se incurre como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales, lo que se concluye en Nepotismo: el CM no examinó la injerencia, así como el parentesco-contrato-injerencia correlativamente, el CM no requirió contrato, partidas de nacimiento e informes a las diferentes áreas de la municipalidad, el CM no valoró las pruebas ofrecidas y no actuó teniendo las pruebas suficientes, y finalmente el CM no analizó los hechos y la causal de la vacancia en el marco de los procedimientos de vacancia llevados en primera instancia distrital y provincial en el año 2018, a la vez estos actos infringieron principios, derechos; en forma global a las garantías del procedimiento de las vacancias en dicho año.

En Restricción de contrataciones: el CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés, CM no recabó documentación del contrato, CM

no verificó los hechos para su decisión, no verificó los hechos y no examinó las pruebas a la vista, y el CM rechazó la vacancia sin motivarla .

3. En esta tesis se halló el tipo de resolución del JNE que tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias, por la que se concluye que estas son las resoluciones declaradas fundadas, demostrado y validado según el gráfico N° 21 con 56,4% de ellos se derivaron en vacancia de la autoridad municipal por parte del JNE dejando sin efecto su credencial y convocando al accesitario, esto es que el CM en sesión extraordinaria rechazó la solicitud de vacancia teniendo los elementos probatorios, situación que aprovechó el JNE para reevaluar y vacar a las autoridades municipales en el año 2018.
4. En esta tesis se determinaron las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que mayormente incurrieron los gobiernos locales a nivel nacional, por la que se concluye que son las garantías institucionales o administrativas y del procedimiento administrativo, siendo parte de ello la transgresión al principio de Verdad material para el primero y el principio de Impulso de oficio para el segundo como principios trasgredidos, ambos en el ámbito de CM y de la administración municipal. Ello conlleva a que las apelaciones ante el JNE sean declaradas fundadas y con vacancias de las autoridades locales.

RECOMENDACIONES

1. A las futuras investigaciones desarrollar temas relacionados a las influencias que tiene el CM para vulnerar garantías del procedimiento vacancial, conocer el grado de conocimiento de cada integrante del CM sobre las vacancias al momento de ingresar al CM, realizar estudios sobre el control de plazos en este procedimiento a nivel de primera instancia y en apelación, y por último estudiar las resoluciones del JNE desde el punto de vista postura jurisprudencial.
2. A las universidades, particularmente las que poseen facultades de derecho incluir en sus mallas curriculares el curso de las vacancias municipales o como parte del derecho municipal, para poder desarrollar el conocimiento del procedimiento vacancial dado que es trascendental conocer la doctrina, jurisprudencia en relación a ello.
3. Las municipalidades tanto provinciales y distritales implementar programas de capacitación y actualización a los integrantes del Concejo municipales sobre el procedimiento de las vacancias dentro de los márgenes del respeto a las garantías de este procedimiento administrativo sancionador, así mismo extenderlas a las diferentes áreas de la gestión municipal.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Alvarez, H. (2009). Las instituciones políticas de la democracia ateniense. *revista de derecho de la UNED*, 11- 43. Recuperado el 15 de enero de 2019, de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2009-4-70000/Documento.pdf>
- Castiglioni, J. (1 de julio de 2009). Sesión de concejo extraordinario. *Revista electrónica*, V, 1-47. Recuperado el 14 de noviembre de 2018, de http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/ANALISIS_CAUSALES_VACANCIA.pdf
- Chero, R. (2017). Factores constitucionales que determinan la inadecuada aplicación del procedimiento de vacancia en los consejos regionales y municipales. *UNITRU*. Trujillo, Perú. Obtenido de <http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/10219/T-18-2257%20Roberto%20Chero%20Arroyo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Clavijo, D., Guerra, D., & Yáñez, D. (2014). *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho* (Primera ed.). (S. Moreno, Ed.) Pamplona, España: Universidad de Pamplona. Recuperado el 24 de octubre de 2018, de http://fui.corteconstitucional.gov.co/doc/pub/31-08-2017_7b9061_60327073.pdf
- Código Procesal Civil . (23 de abril de 1993). Lima, Perú.
- D. L. N° 051 Ley Orgánica de Municipalidades. (16 de marzo de 1981). Diario El Peruano. 29. Lima, Perú. Recuperado el 25 de enero de 2019, de https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res25.pdf
- Doger Guerrero, E. (2013). *Gobierno Municipal* (Segunda ed.). (U. A. Cámara de diputados, Ed.) Puebla: Mapúrrua .
- Domingo, G. (19 de abril de 2007). Estado y Municipio en el Perú. *Jurídicas*, 398-416. Recuperado el 12 de enero de 2019, de <http://www.garciabelaunde.com/articulos/EstadoyMunicipio.pdf>
- Espinoza , L. (2015). Análisis de la reforma legislativa del tratamiento de revocatoria del mandato, vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales en el Perú. *Repositorio UNAP*. Juliaca, Puno. Obtenido de http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/5642/Tito_Choquehuanca_Eberth_Percy.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Falconi, J. (mayo de 2008). La vacancia de autoridades elegidas democráticamente. Necesarias precisiones conceptuales para su mejor entendimiento. (USP, Ed.) *Centro de Estudios de Derecho Municipal*, II(2), 1-28. Recuperado el 5 de enero de 2019, de

http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/articulos/la_vacancia_de_autoridades_elegidas_democraticamente_dr_falconi.pdf

Fenández, F. (4 de 12 de 2007). El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación. *Revista de Ciencias Sociales*, 35-53. Recuperado el 3 de enero de 2019, de <https://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS96/03.pdf>

García, M. (2013). *La vacancia por incapacidad moral del presidente de la república*. Lima: PUCP. Recuperado el 30 de enero de 2019, de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4669/GARCIA_CHAVARRI_MAGNO_VACANCIA_PRESIDENTE.pdf

García, Z., & Santiago, J. (mayo de 2017). Generalidades sobre la técnica jurídica para la elaboración de sentencias. *Revistas de la facultad de derecho de México*(268), 79-119. Recuperado el 7 de octubre de 2018, de Revista de la Facultad de Derecho de México: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28668/25919>

Guía de Grecia. (2016). Recuperado el agosto de 27 de 2016, de Guía de Grecia: <http://www.guiadegrecia.com/general/polis.html>

Guzmán, C. (21 de junio de 2016). El debido proceso en sede administrativa en la jurisdicción y la doctrina peruana. (PUCP, Ed.) *Revistas PUCP*, 339-347. Recuperado el 30 de setiembre de 2018, de Blog de la PUCP: revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/16008/16432

Hernández, R., Fenández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (sexta ed.). (M. Rocha Maritinez, Ed.) Mexico: McGraw Hill. Recuperado el 3 de noviembre de 2018

Humán, L. (2017). *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL* (Primera ed.). Lima: Jurista Editores.

imperivm.org. (26 de julio de 2006). *El Edil romano*. Recuperado el 18 de mayo de 2016, de imperivm.org: <http://www.imperivm.org/articulos/edil.html>

Jacobo, S. (diciembre de 1991). Historia del Municipio en Mexico. *Clío*, 30-41. Recuperado el 20 de enero de 2019, de http://historia.uasnet.mx/rev_clio/cli0_04.html

Járrega, R. (2007). La actuación política de Julio César: ¿Proyecto o adaptación? ¿Modelo helenístico o tradición romana? *Polis*, 35-76. Recuperado el 21 de enero de 2019, de file:///C:/Users/PC/Downloads/Dialnet-LaActuacionPoliticaDeJulioCesar-3325723%20(1).pdf

- JNE. (4 de setiembre de 2007). Análisis de las causales de vacancia: inciso 4, 5, y 7 del art. 22° de la Ley orgánica de municipalidades - N° 27972. *Análisis de las causales de vacancia*. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 21 de octubre de 2018, de https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electores%20-%20Exposiciones/ee2007/mar_04set2007.pdf
- JNE. (3 de 13 de 2012). *Instructivo del procedimiento de vacancia de autoridades municipales*. Recuperado el 31 de octubre de 2016, de http://portal.jne.gob.pe/SG/INSTRUCTIVO_VANCANCIA.pdf
- JNE. (10 de febrero de 2019). *Portal del JNE*. Recuperado el 10 de febrero de 2019, de Vacancias municipales: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/778/page/Vacancias-municipales>
- Jurado Nacional de Elecciones . (22 de setiembre de 2014). *Ley Órgánica del Jurado Nacional de Elecciones*. Lima , Lima, Perú.
- Jurado Nacional de Elecciones. (17 de junio de 2009). Resolución N° 409-2009-JNE. Lima, Lima: JNE. Recuperado el 21 de febrero de 2017
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. (2017). *jne.gob.pe*. Recuperado el 12 de julio de 2017, de portal.jne.gob.pe: <http://portal.jne.gob.pe>
- Juristas Editores. (2011). *Constitucion Política del Perú* (2015 ed.). (V. Arrascue, Ed.) Lima, Perú: Juristas Editores.
- Landa, C. (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia* (Primera ed., Vol. I). (AMAG, Ed.) Lima, Perú: AMAG. Recuperado el 1 de octubre de 2018, de <http://repositorio.amag.edu.pe/bitstream/handle/123456789/37/El%20derecho%20al%20debido%20proceso%20en%20la%20jurisprudencia.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- León, R. (2008). *Manual de redacción de las resoluciones judiciales* (Primera ed.). (AMAG, Ed.) Lima, Perú: Inversiones VLA & CAR SCRLtda. Recuperado el 24 de octubre de 2018, de <http://repositorio.amag.edu.pe/bitstream/handle/123456789/92/manual%20de%20resoluciones%20judiciales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ley de Elecciones Municipales. Ley N° 26864. (2016). *Ley de Elecciones Municipales*. Recuperado el 7 de setiembre de 2016, de portal.jne.gob.pe: <http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20DE%20ELECCIONES%20MUNICIPALES.pdf>
- Ley N° 27783. (2002). *Ley de Bases de la Descentralización*.

- Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853. (7 de febrero de 2019). Congreso de La República. Lima, Perú: Congreso. Recuperado el 10 de febrero de 2019, de www.congreso.gob.pe:
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/descentralizacion/Leyormun.htm>
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. (26 de mayo de 2003). Lima, Perú. Recuperado el 12 de octubre de 2019, de http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/10604/PLAN_10604_ley_27972_2011.pdf
- Ley Orgánica del Juarado nacional de Elecciones N° 26486. (17 de junio de 1995). Lima, Perú: JNE.
- Ley Orgánica del Juarado Nacional de Elecciones N° 26486. (2016). (JNE, Ed.) Lima: JNE.
- Lopez Triveño, R. M. (2006). VACANCIAS DE AUTORIDADES MUNICIPALES. Lima. Recuperado el 17 de mayo de 2016, de http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electtorales%20-%20Exposiciones/ee2007/mar_11set2007.pdf
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de educación*, 167-179. Recuperado el 3 de enero de 2019, de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf?sequen>
- López, P. (7 de enero de 2002). Todo el poder para la azamblea. Comunidad y participación en la democracia ateniense. Compostela, España. Recuperado el 15 de enero de 2019, de <http://antigua.gipuzkoakultura.net/pdf/lopezba.pdf>
- Machicado, J. (2013). ¿Qué es un principio? *Apuntes jurídicos*. Recuperado el 3 de marzo de 2019, de <https://jorgemachicado.blogspot.com/2009/07/principio.html>
- Manyari, E. (23 de abril de 2008). Perú el regimen municipal. *Revista Jurídicas UNAM*, 579-610. Recuperado el 28 de enero de 2019, de Instituto de investigaciones juridicas UNAM: www.juridicas.unam.mx
- Martos, A. (2012). *Breve historia de los Sumerios*. Madrid: Nowtilus. Recuperado el 29 de setiembre de 2018, de <http://www.librosmaravillosos.com/brevehistoriadellosumerios/pdf/Breve%20historia%20de%20los%20sumerios%20-%20Ana%20Martos%20Rubio.pdf>
- Mejía, E. (2005). *Metodología de la investigación científica* (Primera ed.). Lima, Lima , Perú: Universidad Nacional de San Marcos. Recuperado el 18 de octubre de 2018
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). *Guía de la aplicación del principio - Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos* (Primera

ed.). (B. Z. Mejía, Ed.) Lima, Perú: VIA PUBLICIDAD S.A.C. Recuperado el 2 de octubre de 2018, de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Gu%C3%ADa-del-debido-proceso-MINJUS.pdf>

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador* (Primera ed.). (S. Amparo, C. Zarzosa, & Z. Diego, Edits.) Lima.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador* (Segunda ed.). Lima, Perú: MJDH. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>
- Ministerio de Justicia y Drechos Humanos. (2016). *Guía sobre la actividad probatoria en los procedimientos admisnitrativos* (primera ed.). Lima, Perú: MINJUS. Recuperado el 1 de octubre de 2018 , de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/MINJUS-DGDOJ-Guia-practica-sobre-la-actividad-probatoria-en-los-procedimientos-administrativos.pdf>
- Morón, J. C. (mayo de 2018). *recursos administrativos* (Décimo tercera ed.). Lima, Lima, Perú: Gaceta jurídica. Recuperado el 3 de enero de 2019
- Municipalidad de Umari-Huanuco. (2016). Recuperado el 28 de agosto de 2016, de peruhuanuco: <http://www.umari.peruhuanuco.com/muni/historiamunicipal.htm>
- Noguera, I. (2014). *Guía para elaborar una tesis de derecho*. Lima, Lima, Perú: Grijley. Recuperado el 8 de setiembre de 2018
- Ossorio , M. (2010). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires: Helistas.
- Pastor, L. (2008). *Manual de Redacción de Resoluciones Judiciales* (2008 ed.). (AMAG, Ed.) Lima, Perú: Inversiones VLA & CAR SCRLtda. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de <http://repositorio.amag.edu.pe/bitstream/handle/123456789/92/manual%20de%20resoluciones%20judiciales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pavó, R. (2009). *La Investigación científica del derecho* (Primera ed.). (L. Lavado, Ed.) Lima, Perú: Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilazo de la Vega. Recuperado el 28 de octubre de 2018
- Pérez, V. (12 de Noviembre de 2012). Motivación del acto administrativo: análisis de criterios jurisprudenciales y admimisibilidad de su omisión alegando la reserva de las actuaciones. *Revista de derecho de la Universidad de Montevideo*, 37-54. Recuperado el 1 de marzo de 2019, de <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Perez-Benech-Motivacion-del-acto-administrativo->

Analisis-de-criterios-jurisprudenciales-y-admisibilidad-de-su-omision-alegando-la-reserva-de-las-actuaciones.pdf

Ponce, L. (18 de setiembre de 2009). La metodología de la investigación científica del derecho. *Jurídicas*, 6-82. Recuperado el 15 de octubre de 2018, de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/205/dtr/dtr4.pdf>

Principales magistraturas romanas. (2 de abril de 2011). *Heleno y latino: una historia épica*. Recuperado el 18 de mayo de 2016, de <https://helenosylatinos.wordpress.com/2011/04/02/principales-magistraturas-romanas/>

Profesor en línea. (21 de setiembre de 2015). Recuperado el 28 de agosto de 2016, de profesorenlinea: http://www.profesorenlinea.cl/universalhistoria/Grecia/Grecia_CiudadEstado.html

Quesada, N. (2015). *Metodología de la investigación. Estadística aplicada en la investigación* (Primera ed.). (Macro, Ed.) Lima: Macro. Recuperado el 27 de octubre de 2018

Ramos, C. (2014). *Cómo hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento* (Segunda ed.). Lima, Lima, Perú: Iustitia. Recuperado el 24 de octubre de 2018

Ramos, C. (2017). El procedimiento de vacancia municipal en el desempeño funcional de los alcaldes de Lima Norte, año 2014 -2016. *Repositorio de la UCV*. Lima. Obtenido de http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/14627/Ramos_FCC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rendon, T. (1981). Derecho Municipal. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 793-835. Recuperado el 14 de agosto de 2018, de revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/10914/9985>

Resolución N° 0258-2018-JNE. (27 de Febrero de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 21 de Febrero de 2019

Resolución N° 0259-2018-JNE. (27 de abril de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 4 de enero de 2019

Resolución N° 027-2018-JNE. (18 de Enero de 2018). Jurisprudencia. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 17 de marzo de 2019

- Resolución N° 00047-2016-JNE. (21 de enero de 2016). JNE. *Consulta de resoluciones y acuerdos*. Lima, Perú. Recuperado el 17 de octubre de 2018, de <https://resoluciones.jne.gob.pe/>
- Resolución N° 0027-2013-JNE. (14 de febrero de 2013). Declaran nulo el Acuerdo de Concejo. *Normas legales N° 22-2012-AC-MDQ que declaró inadmisble solicitud de vacancia*. Lima, Perú: El peruano. Recuperado el 15 de octubre de 2018, de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/declaran-nulo-el-acuerdo-de-concejo-n-22-2012-ac-mdq-que-de-resolucion-n-0027-2013-jne-900539-1>
- Resolución N° 0028-2018-JNE. (2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 21 de febrero de 2019
- Resolución N° 0042-2018-JNE. (23 de enero de 2018). *Jurisprudencia*. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de febrero de 2019
- Resolución N° 0044-2018-JNE. (23 de Enero de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 16 de marzo de 2019
- Resolución N° 0099-2013-JNE. (21 de febrero de 2017). El Peruano. *Confirman Acuerdo de Concejo que desaprobó pedido de vacancia de regidor de la Municipalidad Distrital de Nuevo Imperial, provincia de Cañete, departamento de Lima*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 18 de setiembre de 2018, de busquedas.elperuano.pe: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/confirman-acuerdo-de-concejo-que-desaprobo-pedido-de-vacanci-resolucion-n-0099-2013-jne-903527-5/>
- Resolución N° 0104-2018-JNE. (13 de febrero de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 10 de Junio de 2019
- Resolución N° 0110-2018-JNE. (15 de Febrero de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 11 de Febrero de 2019
- Resolución N° 0133-2018-JNE. (22 de febrero de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 14 de febrero de 2019
- Resolución N° 0139-2018-JNE. (2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 26 de mayo de 2019
- Resolución N° 0140-2018-JNE. (27 de Febrero de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 11 de Febrero de 2019
- Resolución N° 0180-2017-JNE. (10 de mayo de 2017). JNE. *Expediente N° J-2016-01228-A02*. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de <https://resoluciones.jne.gob.pe/>

- Resolución N° 0181-2017-JNE. (10 de mayo de 2017). JNE. *Expediente N° J-2016-00767-C01*. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 8 de octubre de 2018, de portal.jne.gob.pe: <http://portal.jne.gob.pe>
- Resolución N° 0205-2017-JNE. (23 de mayo de 2017). JNE. *Expediente N° J-2016-00763-A02*. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de portal.jne.gob.pe: <http://portal.jne.gob.pe>
- Resolución N° 0210-2017-JNE. (1 de octubre de 2017). Declaran nulo Acuerdo de Concejo que rechazó la solicitud de vacancia de regidor del Concejo Provincial de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua. Lima, Lima, Perú: El Peruano. Recuperado el 1 de octubre de 2018, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/declaran-nulo-acuerdo-de-concejo-que-rechazo-la-solicitud-de-resolucion-no-0210-2017-jne-1538686-2/>
- Resolución N° 0214-2018-JNE. (2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de junio de 2019
- Resolución N° 0230-2017-JNE. (12 de junio de 2017). JNE. *Expediente N° J-2016-00711-A01*. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de octubre de 2018, de portal.jne.gob.pe: <http://portal.jne.gob.pe>
- Resolución N° 0233-2017-JNE. (12 de junio de 2017). Expediente N° J-2016-01375-A01. JNE. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 3 de noviembre de 2018, de <http://aplicaciones002.jne.gob.pe/jurisprudencia/Resultado.aspx?valor1=vacancia&valor2=1%2c&valor3=2017%2c>
- Resolución N° 0248-A-2017-JNE. (17 de octubre de 2017). EL Peruano. *Convocan a ciudadano para que asuma el cargo de regidor del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima, Lima, Perú: El Peruano. Recuperado el 17 de octubre de 2017, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/convocan-a-ciudadano-para-que-asuma-el-cargo-de-regidor-del-resolucion-no-0248-a-2017-jne-1540359-3/>
- Resolución N° 0379-2018-JNE. (19 de junio de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 16 de marzo de 2019
- Resolución N° 0380-2018-JNE. (4 de Mayo de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 9 de junio de 2019
- Resolución N° 0421-2018-JNE. (25 de junio de 2018). jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 18 de enero de 2019
- Resolución N° 0422-2018-JNE. (s.f.). JNE. *Jurisprudencia*. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 15 de febrero de 2019

- Resolución N° 0426-2018-JNE. (25 de Junio de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 13 de Febrero de 2019
- Resolución N° 0464-2009-JNE. (7 de julio de 2009). Expediente N° J-2008-861. JNE. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de noviembre de 2019, de <http://aplicaciones002.jne.gob.pe/jurisprudencia/Resultado.aspx?valor1=vacancia&valor2=1%2c&valor3=2017%2c>
- Resolución N° 0471-2017-JNE. (12 de noviembre de 2017). JNE. Lima, Perú. Recuperado el 15 de marzo de 2019
- Resolución N° 0476-2017-JNE. (noviembre de 2017). JNE. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 16 de marzo de 2019
- Resolución N° 0489-2017-JNE. (14 de noviembre de 2017). JNE. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 24 de marzo de 2019
- Resolución N° 0506-2017-JNE. (29 de noviembre de 2017). JNE. Lima, Perú. Recuperado el 23 de marzo de 2019
- Resolución N° 1160-2016-JNE. (17 de octubre de 2018). El Peruano. *Confirman Acuerdo de Concejo que declaró infundado recurso de reconsideración presentado contra decisión municipal de rechazar la solicitud de vacancia presentada contra alcalde de la Municipalidad Distrital de Andajes, provincia de Oyón, departamento de.* Lima, Lima, Perú: EL Peruano. Recuperado el 17 de octubre de 2018, de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/confirman-acuerdo-de-concejo-que-declaro-infundado-recurso-d-resolucion-no-1160-2016-jne-1444184-2/>
- Resolución N° 1166. (22 de setiembre de 2016). *Buscador de jurisprudencia.* Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 14 de febrero de 2019
- Resolución N° 2927-2018-JNE. (11 de Setiembre de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 26 de febrero de 2019
- Resolución N° 2931-JNE. (11 de setiembre de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 22 de Febrero de 2018
- Resolución N° 306-2005. (11 de octubre de 2005). Resolución. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 2 de enero de 2019, de https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Elecciones%20Generales%202006/Res_306-05.pdf
- Resolución N° 3481-2018-JNE. (27 de noviembre de 2018). jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de enero de 2019

- Resolución N° 3486-2018-JNE. (27 de noviembre de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 6 de marzo de 2019
- Resolución N° 3493-2018-JNE. (27 de noviembre de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 24 de abril de 2019
- Resolución N° 3536-2018-JNE. (5 de diciembre de 2018). Jurisprudencia. Lima, Perú: JNE. Recuperado el 4 de febrero de 2019
- Resolución N° 683-2013-JNE. (23 de julio de 2013). Expediente N° J-2013-00549. *JNE*. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 13 de noviembre de 2018, de <http://aplicaciones002.jne.gob.pe/jurisprudencia/Resultado.aspx?valor1=vacancia&valor2=1%2c&valor3=2017%2c>
- Resolución N° 000024-2017-JNE. (17 de enero de 2017). JNE. *Expediente N° J-2015-00412-A01*. Lima, Lima, Perú: JNE. Recuperado el 12 de febrero de 2019, de <https://resoluciones.jne.gob.pe/>
- Resolución N° 0160-2017-JNE. (24 de abril de 2017). JNE. *Expediente N° J-2016-01340-A01*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 14 de octubre de 2018, de portal.jne.gob.pe: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/convocan-a-ciudadanos-para-que-asuman-provisionalmente-cargo-resolucion-no-0163-2017-jne-1513693-3/>
- Rioja, A. (2011). *Constitución Política del Perú y su Jurisprudencia en nuestro Tribunal Constitucional* (primera ed.). (J. E. E.I.R.L., Ed.) Lima, Perú: Jurista Editores.
- Saavedra, A. (setiembre de 2013). La vacancia de las autoridades municipales. *Aprende derecho investigando. Cuadernos de investigación, I(VI)*, 1-15. Recuperado el 8 de enero de 2019, de http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/cuadernos_investigacion_2013/La_Vacancia_%20de_las_Autoridades_Municipales.pdf
- Salas, A. (2013). El municipio en el Perú. *Athina*, 178 - 186. doi:<http://dx.doi.org/10.26439/athina2013.n010.1162>
- Salazar, R. (29 de setiembre de 2013). Fundamentos del procedimiento administrativo disciplinario. Lima, Perú: MINJUS. Recuperado el 24 de febrero de 2019, de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/I-Convenci%C3%B3n-Macro-DR.-RICARDO-SALAZAR-Responsabilida-administrativa.pdf>
- Such, M. (17 de abril de 2015). Conferencia sobre el poder de los reyes en la antigua sumer. Madrid, Madrid, España. Recuperado el 20 de setiembre de 2018, de <https://www.universidadpopularc3c.es/index.php/actividades/conferencias/details/2248>

- Tito , E. (2017). La afectación del debido proceso, en los rocesos de vacancia de autoridades municipales por la causal de restricciones a la contratación ante el Juarado Nacional de Elecciones. *Repositorio UNAP*. Puno, Perú. Obtenido de http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/5642/Tito_Choquehuanca_Eberth_Percy.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- TUO LPAG N° 27444. (3 de junio de 2017). Minjus. *Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 ley del Procedimiento Adiministrativo Gneral(1)*. Lima, Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado el 11 de setiembre de 2018, de http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/texto-unico.pdf
- Valderrama, S. (2013). *Pasos para elaborar proyectos de investigación científica* (segunda ed.). (A. Paredes Galván, Ed.) Lima, Lima, Perú: San Marcos. Recuperado el 10 de octubre de 2018
- Villabella, C. (18 de setiembre de 2015). los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. *Jurídicas*, 921-953. Recuperado el 21 de octubre de 2018, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>

ANEXOS

MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA G.	OBJETIVO G.	HIPÓTESIS G.	VARIA BLE	DI MENSIONE S	METODOLOGÍA
<p>¿Cuáles son las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que mayormente incurrir los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018?</p> <p style="text-align: center;">PROBLEMA ESPECÍFICO</p> <p>¿Qué principios y derechos de la falta de garantías se incurrir más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018?</p> <p>¿Qué hechos constitutivos mayormente se incurrir como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018?</p> <p>¿Qué tipo de resolución del JNE tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018?</p>	<p>Determinar las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que mayormente incurrir los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018.</p> <p style="text-align: center;">OBJETIVO ESPECÍFICO</p> <p>Identificar los principios y derechos de la falta de garantías que se incurrir más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018.</p> <p>Identificar los hechos constitutivos mayormente se incurrir como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018.</p> <p>Hallar el tipo de resolución del JNE tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018.</p>	<p>Las faltas de garantías procedimentales de las vacancias que incurrir los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, están basadas mayormente en la transgresión de los principios del procedimiento administrativo y los derechos del debido procedimiento.</p> <p style="text-align: center;">HIPÓTESIS ESPECÍFICA</p> <p>Los principios y derechos de la falta de garantías que se incurrir más en los procedimientos de vacancias en los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, son el principio del debido procedimiento, principio de impulso de oficio, principio de verdad material y derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.</p> <p>Los hechos constitutivos mayormente se incurrir como falta de garantía en la vacancia de Nepotismo y Restricción de contrataciones por los gobiernos locales según las resoluciones del JNE a nivel nacional en el año 2018, en Nepotismo son: el CM no examinó el parentesco, contrato e injerencia; no requirió contrato, partida de nacimiento e informes; no valoró las pruebas ofrecidas y suficientes; no motivó en base a hechos y pruebas. En restricción de contrataciones son: el CM no examinó la existencia de contrato, intervención y conflicto de interés; no recabó documentación del contrato; no verifica hechos y pruebas; y rechazó la vacancia sin motivarla.</p> <p>El tipo de resolución del JNE que tiene mayor incidencia frente a la falta de garantías en el procedimiento de las vacancias a nivel nacional en el año 2018, son las resoluciones que resuelve como fundadas.</p>	<p>Variable Independiente:</p> <p>Falta de garantías procedimentales de las vacancias</p> <p>Variable Dependiente:</p> <p>Resoluciones del JNE</p>	<p>Causal de vacancia</p> <p>Etapas de la vacancia</p> <p>Garantías del procedimiento de la vacancia</p> <p>Hechos constitutivos</p> <p>-----</p> <p>Decisión</p>	<p>Tipo de investigación: De acuerdo con el propósito de la investigación, naturaleza de los problemas y objetivos formulados en el trabajo, el presente estudio reúne las condiciones para ser calificado como una investigación aplicada /documental/ investigación sociojurídica.</p> <p>Nivel de investigación: Será una investigación descriptiva.</p> <p>Metodología de la investigación: Se empleará el método inductivo / análisis – síntesis / dogmática / análisis de documentos.</p> <p>Diseño de la investigación: La presente investigación se inscribe en un diseño no experimental dado que es una investigación documental. Dentro de ello desarrollaremos el diseño Transeccional o transversal.</p> <p>Población: Las resoluciones del JNE de municipalidades distritales y provinciales que estuvieron incursos en vacancias durante el año 2018 en total 64 resoluciones.</p> <p>Muestra: Se ha tomado como muestra 55 resoluciones.</p> <p>Técnicas: La principal será el análisis documental.</p> <p>Instrumentos: La principal que se aplicará será: la guía de análisis de documentos.</p> <p>Técnicas de procesamiento de información: SPSS 22 estadística descriptiva.</p>

--	--	--	--	--	--

Cuadro de muestreo por estratos

strato	1	2	3	4	5	6	7	8	9
<p>ac.1 unción eje. ad. 018</p>	<p>3536 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR acuerdo de Concejo de que declaró la vacancia de regidor, Y declarar NULO todo lo actuado. Dispone ARCHIVO DEFINITIVO A favor de la autoridad (regidor).</p>	<p>3496 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR acta que rechazo vacancia. Y REFORMANDOLA DECLARAR LA VACANCIA del alcalde. DEJAR SIN EFECTO credencia y CONVOCAR. En contra de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0422 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo de Concejo que rechazó la vacancia de regidora. Reformánd ola Declarar fundada la solicitud de vacancia contra la regidora. DEJAR SIN EFECTO la credencial y convocar. En contra de la autoridad (regidora).</p>	<p>0171 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR acuerdo de Concejo que aprobó la vacancia de regidora. REFORMÁ NDOLO, declarar INFUNDADA. A favor de la autoridad (regidora)</p>	<p>0114 Declarar NULO el Acuerdo de Concejo que desaprobó la vacancia de regidora. DEVOLVE R para nueva sesión extraordinaria. REMITIR los actuados a la Junta de Fiscales Superiores de Huánuco. LLAMAR severamente la atención al alcalde. A favor de la autoridad (regidora).</p>	<p>0028 Declarar NULO el acuerdo de Concejo que aprobó la vacancia de regidor. Devolver los actuados para nueva sesión extraordinaria. Llamar severamente la atención al alcalde. A favor de la autoridad (regidor).</p>	<p>0279 Declarar NULO el acto de notificación del acuerdo que declaro FUNDADA la cuestión de cosa decidida, por la causal del arti 11. HACER EFECTIVO EL AUTO Nº 1</p>		
<p>ac. 2 usencia 018</p>	<p>3361 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR acuerdo de concejo que declaró vacancia de la regidora. Declarar Nulo todo lo actuado. Disponer ARCHIVO DEFINITIVO. A favor de la autoridad (regidora)</p>	<p>2931 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR acuerdo de Concejo que declaro la vacancia del alcalde. Declarar IMPROCEDENTE la solicitud de vacancia presentada. A favor de la autoridad (alcalde)</p>							
<p>3 amb. Dom.</p>	<p>No existe ninguna resolución.</p>								

018										
ac. 4 018 ondena.	<p>2936 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>Revocar acuerdo de concejo que desestimó y declaro improcedente la suspensión.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar VACANCIA por condena.</p> <p>DEJAR SIN EFECTO. CONVOCA R.</p> <p>En contra de la autoridad (alcalde)</p>	<p>0426 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo de concejo que declaro improcedente el recurso de reconsideración y vacó a regidor.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar la suspensión. Dejar sin efecto. Convocar.</p>	<p>0224 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo de concejo que declaró improcedente el recurso de reconsideración. Y que declaró procedente la vacancia del alcalde.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar infundada dicha solicitud.</p> <p>En favor de la autoridad</p>	<p>0110 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo de concejo que desestimó y declaro improcedente la suspensión del alcalde.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar la VACANCIA.</p> <p>DEJAR SIN EFECTO la credencial. Convocar.</p> <p>En contra de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0041 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo que vacó al alcalde.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar infundada la solicitud de vacancia por condena consentida.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>					
ac. 5 nasis. A sesi.	No existe ninguna resolución.									
ac. 6 018 epo.	<p>3482 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo que rechazó la solicitud de vacancia de regidor.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar FUNDADA la solicitud de vacancia. Dejar SIN EFECTO. CONVOCA R</p> <p>En contra de la autoridad (regidor).</p>	<p>3481 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo de concejo que declaró improcedente la solicitud de vacancia del regidor.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar fundada la solicitud de vacancia. DEJAR SIN EFECTO la credencial. CONVOCA R</p> <p>En contra de la autoridad (regidor).</p>	<p>3365 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo de concejo que declaró infundado la solicitud de vacancia de la regidora.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar FUNDADA la solicitud de vacancia. Deja SIN EFECTO CONVOCA R</p> <p>En contra de la autoridad (regidora).</p>	<p>3362 FUNDADO REVOCAR el acuerdo de concejo que declaró improcedente la petición de vacancia de regidor.</p> <p>REFORMA NDOLA declarar INFUNDADA la solicitud de vacancia.</p> <p>A favor de la autoridad (regidor)</p>	<p>2930 Declarar NULO el acuerdo de concejo que declaró improcedente la solicitud de vacancia de alcalde. NULO todo el procedimiento REFORMA NDOLO declarar IMPROCEDENTE la solicitud de vacancia.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>2927 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo de concejo que declaró improcedente la solicitud de vacancia de la regidora. REFORMA NDOLO declarar la VACANCIA. DEJAR SIN EFECTO CONVOCA R</p> <p>En contra de la autoridad (regidora).</p>	<p>0421 Declarar IMPROCEDENTE el pedido de nulidad. FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo de concejo que aprobó la vacancia del alcalde. REFORMA NDOLO declarar infundada la solicitud de vacancia. REMITIR copias a la contraloría.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0381 Declarar NULO el acuerdo que aprobó la solicitud de vacancia de alcalde. DEVOL VER los actuados nueva sesión extraordinaria. DISPON ER emitir pronunciamiento.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0375 Declarar NULO el acuerdo que aprobó la vacancia. DEVOLVER DISPONER emitir pronunciamiento</p>	

	<p>0279 Declarar NULO el acto de notificación del acuerdo que declaro FUNDADA la cuestión de cosa decidida, por la causal del artí 8. HACER EFECTIVO EL AUTO N° 1</p>	<p>0259 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo de concejo que declaró infundado el recurso de reconsideración y que a su vez declaró la vacancia de regidora. REFORMA NDOLO declarar INFUNDADA la solicitud de vacancia. A favor de la autoridad (regidora).</p>	<p>0258 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo que declara improcedente REFORMA NDOLO declarar FUNDADA la solicitud de vacancia de regidor. DEJAR SIN EFECTO CONVOCAR En contra de la autoridad (regidor).</p>	<p>0177 Declarar NULO el acto de notificación REQUERIR convocar a sesión extraordinaria</p>	<p>0168 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo que rechazo el recurso de reconsideración, que a su vez rechazó la solicitud de vacancia del alcalde. REFORMA NDOLO declarar FUNDADA la solicitud de vacancia. DEJAR SIN EFECTO CONVOCAR En contra de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0174 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo que rechazo la vacancia de regidor. REFORMA NDOLO declarar FUNDADA DEJAR SIN EFECTO CONVOCAR En contra de la autoridad (regidor).</p>	<p>0140 Declarar NULO el acuerdo de concejo que declaró la vacancia del acalde. DEVOLVE R a fin de que convoque a nueva sesión extraordinaria. A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0133 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo que desaprobó la solicitud de vacancia de regidor. Declarar FUNDADA la solicitud de VACANCIA. DEJAR SIN EFECTO la credencial. CONVOCAR. En contra de la autoridad (regidor).</p>	<p>0114 Declarar NULO el acuerdo de concejo que desaprobó la solicitud de vacancia de regidora. DEVOLVER DISPONER que vuelva a emitir pronunciamiento. REMITIR los actuados a la Junta de fiscales superiores de Huánuco. LLAMAR SEVERAMENTE LA ATENCIÓN al alcalde. A favor de la autoridad (regidora).</p>
	<p>0120 Declarar NULO el acuerdo de concejo que declaro infundada la solicitud de vacancia de regidor. DEVOLVE R para que convoque nueva sesión extraordinaria. A favor de la autoridad (regidor).</p>	<p>0042 Declarar NULO el acuerdo de concejo que rechazo la solicitud de vacancia del regidor. DEVOLVE R los actuados DISPONER vuelva a emitir pronunciamiento sobre el pedido de vacancia. A favor de la autoridad (regidor).</p>	<p>0029 Declarar NULO el acuerdo de concejo que desaprobó la solicitud de declaratoria de vacancia del alcalde. DEVOLVE R a fin de convocar a nueva sesión extraordinaria. DEVOLVE R los actuados al CM. LLAMAR LA ATENCIÓN al alcalde. A favor de la autoridad (alcalde)</p>	<p>0027 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo de concejo que desestimo la reconsideración y el acuerdo que declaró procedente la vacancia del alcalde. REFORMA NDOLO declara INFUNDADA la solicitud de vacancia. A favor de la autoridad (alcalde).</p>					
ac. 7 estricc. De contr.	<p>3563 FUNDADO REVOCAR improcedencia de recurso de reconsideración y a su</p>	<p>3536 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo que declaró la vacancia del regidor.</p>	<p>3533 FUNDADO EN PARTE REVOCAR los acuerdos de concejo que desaprobaron la</p>	<p>3493 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo que rechazo</p>	<p>3486 NULO El acuerdo que rechazó la solicitud de vacancia del alcalde.</p>	<p>2928 FUNDADO REVOCAR acta de sesión extraordinaria</p>	<p>2932 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR</p>	<p>2920 Declarar NULO los acuerdos de concejo que dispuso no admitir a trámite la</p>	<p>0421 FUNDADO el recurso de apelación. REVOCAR el acuerdo de concejo que</p>

018	<p>vez el acuerdo que declaró vacancia de la alcaldesa.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar INFUNDADA la solicitud de vacancia. A favor de la autoridad (alcaldesa).</p>	<p>Declarar NULO todo lo actuado. ARCHIVO DIFINITIVO</p> <p>A favor de la autoridad (regidor).</p>	<p>solicitud de vacancia del alcalde y 12 regidores.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar FUNDADA la solicitud de vacancia a 11 regidores</p> <p>DEJAR SIN EFECTO CONVOCA</p> <p>R En contra de la autoridad (alcalde y regidores).</p>	<p>la solicitud de vacancia del alcalde.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar la vacancia</p> <p>DEJAR SIN EFECTO CONVOCA</p> <p>R En contra de la autoridad (alcalde).</p>	<p>DEVOLVE DISPONER</p> <p>vuelva a emitir pronunciamiento.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>REFORMA NDOLA declarar FUNDADA la solicitud de vacancia</p> <p>DEJAR SIN EFECTO CONVOCA</p> <p>R</p>	<p>El acuerdo que desaprobó la vacancia del alcalde.</p> <p>REFORMA DOLO declarar la VACANCIA</p> <p>DEJAR SIN EFECTO CONVOCA</p> <p>R En contra de la autoridad (alcalde).</p>	<p>solicitud de vacancia del alcalde.</p> <p>NULO todo procedimiento.</p> <p>REFOR MANDOLO declarar IMPROCEDENTE la solicitud.</p> <p>Declarar IMPROCEDENTE de litisconsorte.</p>	<p>aprobó la vacancia del alcalde.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar infundada la solicitud de vacancia.</p> <p>Remitir copias a la contraloría. A favor de la autoridad (alcalde).</p>
	<p>0381 Declarar NULO el acuerdo que aprobó la solicitud de vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOLVE R los actuados nueva sesión extraordinaria.</p> <p>DISPONER emitir pronunciamiento.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0380 Declarar NULOS los acuerdos (2) rechazó reconsideración y el otro aprobó vacancia del alcalde.</p> <p>en consecuencia deben emitir nueva decisión.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0379 Declarar FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo que rechazó la vacancia del alcalde.</p> <p>REFORMA NDOLO declarar la vacancia</p> <p>DEJAR SIN EFECTO CONVOCA</p> <p>R En contra de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0293 Declarar NULO el acuerdo de concejo que rechazó la vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOLVE R a fin de que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0279 Declarar NULO el acto de notificación del acuerdo que declaro FUNDADA la cuestión de cosa decidida, por la causal del arti 9.</p> <p>HACER EFECTIVO EL AUTO N° 1</p>	<p>0276 Declarar NULO el acto de notificación del acuerdo que declaró improcedente la solicitud de vacancia.</p> <p>REQUERI R al alcalde remita los cargos de notificación y la constancia que declara consentido adoptado</p>	<p>0227 Declarar NULO el acuerdo que rechazó el pedido de vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOLVE</p> <p>R A fin de que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0226 Declarar NULO el acuerdo de concejo que rechazó la vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOL VER para que se vuelva a emitir pronunciamiento.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0223 Declarar NULO el acuerdo de concejo que rechazó la vacancia de regidor.</p> <p>DEVOLVER los actuados para que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>A favor de la autoridad (regidor).</p>
	<p>0220 Declarar INFUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>CONFIRM AR el acuerdo que rechazó la vacancia de alcaldesa.</p> <p>Declarar NULO el acuerdo que rechazó la vacancia de alcaldesa.</p> <p>DEVOLVE R los actuados para nueva sesión extraordinaria. (se consideró)</p>	<p>0214 Declarar NULO el acuerdo que rechazó la solicitud de vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOLVE R los actuados al concejo a fin de que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0190 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo de concejo que declaró infundada la solicitud de vacancia de alcalde.</p> <p>REFORMA DOLA declarar FUNDADA</p> <p>DEJAR SIN EFECTO CONVOCA</p> <p>R. En contra de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0139 FUNDADO el recurso de apelación.</p> <p>REVOCAR el acuerdo que rechazó la vacancia del alcalde.</p> <p>REFORMA NDOLO Declarar la VACANCIA.</p> <p>DEJAR SIN EFECTO CONVOCA</p> <p>R.</p>	<p>0115 Declarar NULO el acuerdo que declaró fundada la vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOLVE R los actuados al concejo a fin de que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0104 Declarar NULO el acuerdo que declaró fundada la vacancia de alcalde y regidora.</p> <p>DEVOLVE R los actuados al concejo a fin de que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde y regidora).</p>	<p>0102 Declarar NULO al acuerdo de concejo que declaró improcedente la vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOLVE R LOS actuados a fin de que convoque a sesión extraordinaria</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>	<p>0099 Declarar NULO el acuerdo de que declaró infundada la solicitud de vacancia.</p> <p>DEVOL VER a fin de que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>DISPON ER que vuelva a emitir pronunciamiento.</p>	<p>0044 Declarar NULO el acuerdo de concejo que desaprobó el pedido de vacancia de regidor.</p> <p>DEVOLVER los actuados a fin de que convoque a sesión extraordinaria.</p> <p>A favor de la autoridad (regidor).</p>

	A favor de la autoridad (alcaldesa).			En contra de la autoridad (alcalde).					
	<p>0029</p> <p>Declarar NULO el acuerdo de concejo que desaprobó la solicitud de declaratoria de vacancia del alcalde.</p> <p>DEVOLVE R para nueva sesión extraordinaria.</p> <p>LLAMAR LA ATENCIÓN AL ALCALDE.</p> <p>A favor de la autoridad (alcalde).</p>		meto						
<p>ac. 8</p> <p>ausal</p> <p>sobrev.</p> <p>018</p>	<p>No hay resoluciones que revoque acuerdo de concejo.</p>								

Ojo: en el buscador del JNE no hay ninguna resolución por muerte, enfermedad o impedimento físico, asunción de otro cargo proveniente de mandato popular.

Las resoluciones que están pintadas han sido seleccionadas por tómbola o al azar para no ser muestreadas.

FICHA ANÁLISIS DE CONTENIDO

Fecha de

02	07	2019
----	----	------

 observación:

N°	Ficha	28	N°	5
		de V.		

Observador/ Investigador: Marco A. Macuri inga

Elvira A. Portocarrero de la O

A. DESCRIPCIÓN FÍSICA

Número de expediente: **J-2018-00207-A01** N° de resolución: **3536-2018-JNE**

Procedencia (distrito – provincia - región): **CORONGO - ÁNCASH**

Fecha de emisión: **5 de diciembre del 2018**

Nombre del solicitante a nivel de Concejo Municipal: **no existe documento** Género:

Nombre del afectado alcalde o regidor: **Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales** Género: **V**

Causal de vacancia: **Restricción de contrataciones**

B. ANÁLISIS DE CONTENIDO

Mes y año en que se produjo el procedimiento: **10 de julio de noviembre 2017**

Presenta reconsideración: SI () NO (x)

Identificar unidades básicas que se van a recoger (párrafos, frases, textos completos, etc.) sobre la infracción de garantías en procedimiento de vacancias.

Unidades de análisis de los hechos o atribuciones realizadas en la municipalidad <i>(Identificar y calificar la infracción en [])</i>	Unidades de análisis realizadas por el JNE del caso concreto <i>(Identificar y calificar la infracción en [])</i>	Resumen o descripción sustancial	Decisión	Garantías infringidas por la municipalidad por etapa.

<p>ANTECEDENTES</p> <p>Solicitud de vacancia</p> <p>No existe documento en el cual se haya solicitado formalmente la vacancia de Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales en el cargo regidor del Concejo Provincial de Corongo, departamento de Áncash, no pudiendo considerarse como tal el cuestionamiento a su labor que se hizo en la reunión del concejo municipal con los miembros de la Comunidad de Acoracra, el 3 de abril de 2018. Fue en la sesión extraordinaria de concejo del 4 de abril de 2018, en que se declaró su vacancia, en que él se enteró de las causales que le imputaron, esto es, las contenidas en los numerales 11 y 63 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM) y de los hechos que se alegaron para sustentarlas.</p> <p>Decisión del concejo municipal</p> <p>En la Sesión Extraordinaria de Concejo N.º 01-2018, del 4 de abril de 2018, en presencia del Pleno del Concejo Provincial de Corongo, departamento de Áncash (seis miembros), por tres votos a favor se declaró fundada la vacancia del regidor Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales, invocando las causales contenidas en los numerales 11 y 63 de la LOM. Respecto al sentido del voto de los otros tres miembros del concejo municipal, sólo se consigna que la regidora Orla Ariza Zevallos se abstuvo de votar.</p> <p>Asimismo, debe precisarse que no existe acuerdo de concejo municipal que haya formalizado lo resuelto en la referida sesión de concejo.</p> <p>Los fundamentos que se invocaron para declarar la vacancia fueron los siguientes:</p> <p>a) El regidor Yuryos Mao Castillo Castillo manifestó que debería considerarse en la agenda la vacancia del teniente alcalde Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales, por haber incurrido en la causal del artículo 11 de la LOM.</p> <p>b) El motivo de la vacancia es la contratación de bienes y servicios (sic) en la compra de carne de res para el aniversario de la provincia del año 2018, por la suma de S/ 4500,00, existiendo malestar de la población coronguina.</p> <p>c) Los comuneros opinaron que los animales no debieron haber sido sacrificados lejos de Corongo, por existir un camal en la ciudad; además, el proveedor no es de Corongo. El regidor Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales fue el responsable de la comisión encargada de la compra de dicha carne.</p>	<p>CUESTIONES EN DISCUSIÓN</p> <p>En el presente caso, corresponde determinar:</p> <p>a) Si en el procedimiento de vacancia de Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales, regidor del Concejo Provincial de Corongo, departamento de Áncash, se ha respetado el debido proceso, y</p> <p>b) Si dicho regidor ha incurrido en las causales de ejercicio de función ejecutiva o administrativa y de restricciones de contratación, contenidas en los numerales 11 y 63 de la LOM.</p> <p>CONSIDERANDOS</p> <p>1. Los procedimientos de vacancia contra los alcaldes o regidores deben adecuarse a la normativa establecida en el artículo 9, numeral 10, así como en los artículos 13, 16, 19 y 23 de la LOM, concordantes con los artículos 21, 101 y 102 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444 (en adelante, LPAG), siendo pertinente indicar los siguientes hitos:</p> <p>a) La solicitud de vacancia puede ser presentada por cualquier vecino de la comuna, ante el concejo municipal o el Jurado Nacional de Elecciones, debidamente sustentada con la prueba que corresponda.</p> <p>b) La convocatoria a sesión extraordinaria para resolver el pedido de vacancia debe hacerse en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, luego de notificado el auto de traslado. En caso de que el alcalde no lo haga en el plazo establecido, previa notificación escrita a este, puede hacerlo el primer o cualquier otro regidor. Entre la convocatoria y la sesión mediará, cuando menos, un lapso de cinco (5) días hábiles. Además, la sesión de concejo deberá realizarse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles después de recibida la solicitud y luego de notificarse al afectado para que ejerza su derecho de defensa.</p> <p>c) De ser necesario, se debe requerir y recibir los informes del área de asesoría legal, o de cualquier otra, que sean necesarios para resolver la solicitud, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles establecido para el trámite de este procedimiento. En caso de presentarse solicitudes de adhesión con anterioridad a la realización de la sesión de</p>	<p>7. A este respecto, la Constitución Política reconoce el derecho de defensa en el numeral 14 del artículo 139, garantizando que los ciudadanos, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza, no queden en estado de indefensión. Así, el contenido del derecho de defensa, componente del debido proceso, queda afectado cuando en el seno de un procedimiento administrativo cualquiera de las partes resulta impedida, por actos de la administración, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos; lo que precisamente ha ocurrido en el caso concreto.</p>	<p>RESUELVE</p> <p>Artículo primero.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales y, en consecuencia, REVOCAR el acuerdo adoptado en la Sesión Extraordinaria de Concejo N.º 01-2018, del 4 de abril de 2018, que declaró su vacancia en el cargo de regidor del Concejo Provincial de Corongo, departamento de Áncash, invocando las causales de ejercicio de función ejecutiva o administrativa y de restricciones de contratación, contenidas en los numerales 11 y 63 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y declarar NULO todo lo actuado en el procedimiento de vacancia instaurado en contra de Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales.</p> <p>Artículo segundo.- Disponer el ARCHIVO DEFINITIVO del presente expediente, con conocimiento de los interesados.</p>	<p>E. POSTULATORIA</p> <p>[INFR ACCIÓN AL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO = DERECHO A LA NOTIFICACIÓN = CM no notificó al afectado]</p> <p>E. INSTRUCTIVA</p> <p>[[[INFR ACCIÓN AL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO = DERECHO A LA DEFENSA = CM recién en la sesión hizo saber los cargos al afectado, no</p>
---	---	---	---	--

<p>Recurso de apelación</p> <p>El 24 de abril de 2018 Eleuterio Walter Sotomayor Gonzales interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo adoptado en la Sesión Extraordinaria de Concejo N.º 01-2018, del 4 de abril de 2018, que declaró su vacancia, por las causales contenidas en los numerales 11 y 63 del artículo 22 de la LOM, argumentando lo siguiente:</p> <p>a) Se le ha recortado su derecho de defensa al no haber identificado la causal de vacancia para iniciar el proceso; tampoco se ha cumplido el plazo de 30 días, ni se le ha notificado previamente.</p> <p>b) Los regidores han actuado bajo la presión de los pobladores, quienes les solicitaron su renuncia en la asamblea del 3 de abril de 2018, según consta en el acta que adjunta; es por ello que los regidores convocaron, en menos de 24 horas, la sesión extraordinaria para ver el pedido de vacancia y acordaron la misma, sin cumplir con el proceso señalado en la Ley Orgánica de Municipalidades.</p>	<p>concejo, estas deberán resolverse de manera previa al pronunciamiento sobre la vacancia.</p> <p>d) Los miembros del concejo deben concurrir a la sesión extraordinaria y suscribir la respectiva acta de sesión de concejo, donde se dejará constancia de las inasistencias injustificadas, a efectos de lo dispuesto en el artículo 22, numeral 7, de la LOM. El <i>quorum</i> para la realización de esta sesión de concejo es la mitad más uno de sus miembros hábiles. Asimismo, los miembros asistentes (incluso los afectados) están obligados a emitir, de manera fundamentada, su voto a favor o en contra de la vacancia, la cual, para ser declarada, requiere del voto aprobatorio de los dos tercios del número legal de los miembros del concejo. Además, la decisión que la declara o rechaza deberá ser formalizada mediante acuerdo de concejo.</p> <p>e) En caso de que no se interponga recurso de apelación, se deberá remitir a este colegiado electoral el original o las copias certificadas de las actas de sesión, con sus respectivos acuerdos de concejo, que resuelven el pedido de adhesión, vacancia y reconsideración, según corresponda, junto con los cargos de la notificación dirigida a los miembros del concejo, a los solicitantes y al adherente, de ser el caso, así como la constancia o acuerdo que declara consentido lo decidido sobre la vacancia, para proceder al archivo del presente expediente.</p> <p>f) Si, por el contrario, se interpusiera recurso de apelación, se deberá elevar el expediente administrativo en original o copias certificadas en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, luego de presentado el citado recurso, y cumplir con la remisión de la siguiente documentación:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. La convocatoria a sesión extraordinaria y los respectivos cargos de la notificación dirigida a los miembros del concejo municipal y al solicitante. ii. El descargo presentado por la autoridad afectada, los pedidos de adhesión, así como los informes u otros documentos incorporados para resolver la vacancia o la reconsideración. iii. Las actas de sesión que resuelven la adhesión, la vacancia y el recurso de reconsideración, de ser el caso, así como los acuerdos de concejo que los formalizan. Igualmente, los respectivos cargos de la notificación dirigida a los miembros del concejo, a los solicitantes y al adherente, según corresponda. 			<p>se le concedió el uso de la palabra</p> <p>E. SANCIONATORI A</p> <p>[INFR ACCIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD = CM aprobó la vacancia con menos del 2/3]</p> <p>[INFR ACCIÓN AL PRINCIPIO DE TIPICIDAD</p>
---	---	--	--	--

	<p>iv. El original del comprobante de pago de la tasa por recurso de apelación, equivalente al 15% de la unidad impositiva tributaria (UIT), establecida en el ítem 1.33 del artículo primero de la Resolución N.º 0554-2017-JNE, del 26 de diciembre de 2017, así como la respectiva constancia o papeleta de habilitación del letrado que autoriza el recurso.</p> <p>2. Ahora bien, el derecho al debido proceso, previsto en el artículo 139, numeral 3, de la Constitución Política del Perú supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos.</p> <p>3. Como advertimos, el derecho al debido proceso no solo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha establecido, a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, [el cual] tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana [Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, párrafo 71]”.</p> <p>En tal contexto, de la revisión de los actuados remitidos a este Supremo Tribunal Electoral, se advierte que el procedimiento instaurado para declarar la vacancia del regidor Eleuterio Walter Sotomayor no se ha ajustado a los lineamientos normativos antes indicados, pues no solo no existe una solicitud formal de la vacancia en la se invoquen las causales y los hechos que la sustentan, acompañada los medios probatorios pertinentes, sino que los actos posteriores también resultan manifiestamente arbitrarios, ya que no se respetaron los plazos del procedimiento antes señalados; asimismo, las causales que se invocaron en la sesión extraordinaria de concejo del 4 de abril de 2018 fueron conocidas por el regidor recién en esta fecha; lo que comporta la nulidad de dicho procedimiento, en aplicación de lo previsto en el artículo 10, numeral 1, de la LPAG, en tanto se ha producido la contravención del artículo 139, numeral 3, de la Constitución Política, concordante con el artículo IV, numeral 1.2, de la LPAG, artículo 23, primer párrafo, de la LOM y artículo 21 de la LPAG.</p> <p>[INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO = DERECHO A LA DEFENSA =</p>			<p>= CM se equivocó, los hechos no conectan con la causal de vacancia]</p>
				<p>E. IMPUGNATORIA</p>

	<p>CM recién en la sesión hizo saber los cargos al afectado, no se le concedió el uso de la palabra]</p> <p>[INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO = DERECHO A LA NOTIFICACIÓN = CM no notificó al afectado]</p> <p>[INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD = CM aprobó la vacancia con menos del 2/3]</p> <p>[INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE TIPICIDAD = CM se equivocó los hecho no conectan con la causal de vacancia]</p> <p>4. Con mayor razón si los hechos que se reseñan en el acta de la sesión extraordinaria de concejo como motivación para declarar la vacancia, esto es, que los animales (reses) adquiridos para la celebración del aniversario de la provincia (2018) no debieron haber sido sacrificados lejos de Corongo, por existir un camal en la ciudad; además, que el proveedor no es de Corongo, no tienen conexión alguna con las causales invocadas para la vacancia, es decir, las contenidas en los numerales 11 y 63 de la LOM; en todo caso, no se aprecia una debida motivación de la decisión de vacancia.</p> <p>5. A lo dicho debe agregarse que solo se obtuvieron tres votos a favor de la declaración de la vacancia, lo que transgrede lo establecido en la norma del artículo 23, primer párrafo, de la LOM, según la cual necesitan los dos tercios del número legal de miembros del concejo, lo que, en el caso concreto, equivale a cuatro votos, al ser seis el número total de dichos miembros. Lo que también vulnera el debido procedimiento.</p> <p>6. Por otro lado, el hecho de que recién en la sesión de concejo del 4 de abril de 2018, el regidor haya conocido las causales y los hechos que se invocaron para declarar su vacancia le impidió ejercer plenamente su derecho de defensa; es decir, se le impidió absolver debidamente los hechos u omisiones que se le atribuyeron y que, finalmente, sirvieron como sustento para declarar su vacancia. Además, si bien el regidor estuvo presente en dicha sesión de concejo, no se aprecia que se le haya concedido el uso de la palabra para exponer sus argumentos de defensa.</p>			
--	---	--	--	--

B.1. IDENTIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN A LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES (PRINCIPIO Y DERECHOS) Y HECHOS CONSTITUTIVOS

Según el hallazgo marca (X) la garantía o garantías que se infringieron en el procedimiento de la vacancia:

Infracción a las garantías	Principios y derechos de las garantías	N°	d.		Hechos constitutivos de la infracción a los principios y derechos
Garantías de base constitucional y supranacional	Principio de buena fe procedimental	1			
	Principio de participación	2			
	Principio de ejercicio legítimo del poder	3			
	Principio del debido procedimiento	4			
	Principio de non bis in ídem	5			
	Principio de publicidad de normas procedimentales	6			
	Principio de legalidad	7			CM aprobó la vacancia con menos del 2/3
	El principio de razonabilidad	8			
	El principio de tipicidad	9			CM se equivocó, los hechos no conectan con la causal de vacancia
	El principio de irretroactividad	10			
Garantías institucionales o administrativas	Principio de impulso de oficio	11			
	Principio de imparcialidad	12			
	Principio de simplicidad	13			
	Principio de predictibilidad o de confianza legítima	14			
	Principio de acceso permanente	15			
Garantías del procedimiento administrativo	Principio de informalismo	16			
	Principio de celeridad	17			
	Principio de eficacia	18			

	Principio de verdad material	19			
	Principio de causalidad	20			
	Principio de culpabilidad	21			
Garantías solo del debido procedimiento	Derecho a la notificación	22			CM no notificó al afectado
	Derecho de acceso al expediente	23			
	Derecho a la defensa	24			CM recién en la sesión hizo saber los cargos al afectado, no se le concedió el uso de la palabra
	Derecho a ofrecer y producir pruebas	25			
	Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho	26			
	Derecho a la presunción de inocencia o licitud	27			
	Derecho al plazo razonable	28			
	Derecho a ser investigado por una autoridad competente	29			
	Derecho a ser investigado por una autoridad imparcial	30			
	Derecho a impugnar las decisiones administrativas	31			

Observaciones:

INSTRUCTIVO DEL PROCEDIMIENTO DE VACANCIA DE AUTOTIDADES MUNICIPALES¹

Conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), el procedimiento de vacancia debe seguir los siguientes pasos:

I) SOLICITUD DE VACANCIA

1. Cualquier vecino de la provincia o distrito respectivo puede solicitar la vacancia del alcalde o regidor ante el concejo municipal o el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). En este último caso, se correrá traslado al concejo municipal para que se siga el trámite correspondiente.
2. La solicitud de vacancia debe resolverse en un plazo máximo de treinta días hábiles luego de su presentación. Dentro de este plazo debe realizarse todo tipo de actos preparatorios, como correr traslado al miembro del concejo de quien se solicita la vacancia, convocar a sesión extraordinaria y, finalmente, concluir con el pronunciamiento del concejo municipal.
3. El alcalde o regidor cuestionado permanece en funciones hasta que el JNE expida la credencial del reemplazante.

II) CONVOCATORIA A SESIÓN EXTRAORDINARIA

4. Luego de recibida la solicitud de vacancia por el concejo municipal, se debe convocar a sesión extraordinaria para resolverla. La convocatoria puede ser realizada por:
 - 4.1. El alcalde, por decisión propia o a pedido de la tercera parte del número legal de miembros del concejo municipal, en el plazo de cinco días hábiles, contados desde el momento de la petición, conforme lo señala el artículo 13 de la LOM.
 - 4.2. En caso de no ser convocada por el alcalde en el plazo antes señalado, el primer regidor o cualquier otro regidor, previa notificación escrita al alcalde, también podrá convocar a sesión extraordinaria.
5. Entre la notificación de la convocatoria y la sesión debe haber, al menos, cinco días hábiles, conforme lo establece el artículo 13 de la LOM. Debe tenerse presente que la convocatoria de la sesión al miembro del concejo cuya vacancia se solicita tiene eficacia a partir del día siguiente de su notificación.

Ejemplo: Si la solicitud de vacancia fue recibida el 2 de enero de 2012, la convocatoria a la sesión extraordinaria debe realizarse en el plazo de cinco días hábiles, es decir, como máximo hasta el 9 de enero de 2012.

Si la convocatoria se notifica al miembro del concejo afectado el 9 de enero de 2012, la sesión extraordinaria debe realizarse tomando en cuenta el plazo de cinco días hábiles que debe existir entre la convocatoria y la sesión extraordinaria. Para este caso, la sesión extraordinaria podría llevarse a cabo a partir del 17 de enero hasta el 15 de febrero de 2012, entendiendo esta última fecha como plazo máximo para no superar el plazo de treinta días hábiles desde que fue recibida la solicitud.

III) SESIÓN EXTRAORDINARIA

III.1. ASISTENCIA

6. Al inicio de cada sesión, el secretario de actas debe controlar la asistencia de los miembros del concejo. La asistencia a las sesiones es obligatoria y toda inasistencia debe ser justificada con la documentación pertinente. En caso se produzca alguna inasistencia injustificada, se debe dejar constancia de ello en el acta, a efectos de
7. verificar, posteriormente, la concurrencia de la causal de vacancia establecida en el artículo 22, numeral 7, de la LOM.

III. QUÓRUM

¹ Documento elaborado por la Secretaría General para fines meramente ilustrativos. alación de una sesión extraordinaria que corresponde a la mitad más uno de los miembros hábiles del concejo municipal, de

conformidad con el artículo 16 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Para ello, es necesario recordar lo siguiente:

- 8.1. El número legal de miembros del concejo municipal es la suma del alcalde y todos los regidores electos.
- 8.2. El número de miembros hábiles es el número legal menos el número de los miembros del concejo que tengan licencia.

Ejemplo 1:

Alcalde	N° regidores	N° legal	C/licencia	N° hábil	½ hábil + 1
1	7	8	0	8	5
<p>Un concejo municipal que cuenta con un número legal de ocho miembros y que no tiene ningún miembro con licencia, entonces tiene ocho miembros hábiles, por lo que, para instalar una sesión, necesita la asistencia de cinco miembros hábiles como mínimo*.</p> <p>*El resultado de la mitad de ocho más uno da como resultado cinco.</p>					

Ejemplo 2:

Alcalde	N° regidores	N° legal	C/licencia	N° hábil	½ hábil + 1
1	7	8	1	7	5
<p>Sin embargo, si tiene un regidor con licencia, el concejo tendrá un total de siete miembros hábiles, por lo que, para cumplir con el quórum requerido a fin de instalar una sesión, necesita la asistencia de cinco miembros* hábiles como mínimo.</p> <p>* Si el resultado de obtener la mitad de un número más uno es un número entero con decimales (en este caso, 3,5), debe redondearse tal cifra al entero superior.</p>					

9. Para aprobar la vacancia se requiere del voto favorable de los dos tercios del número legal de los miembros del concejo municipal (artículo 23º de la LOM), como podemos apreciar en el cuadro siguiente:

Alcalde	N° regidores	N° legal	2/3 del N° legal	Ejemplo:
1	15	16	11	<p>Un concejo municipal que cuenta con ocho miembros requiere, para aprobar la vacancia, del voto favorable de los 2/3 de sus miembros, que resulta ser de seis miembros.</p> <p>*Si el resultado de obtener los 2/3 del número legal da como resultado un número con decimales, debe redondearse tal cifra al entero superior.</p>
1	13	14	10	
1	11	12	8	
1	9	10	7	
1	7	8	6	
1	5	6	4	

III. 3. VOTACIÓN

10. Todos los miembros del concejo municipal deben emitir su voto, ya sea a favor o en contra, incluso el miembro contra quien vaya dirigida la solicitud de vacancia.
11. Todos los miembros del concejo municipal deben emitir su voto (alcalde y regidores), ya sea a favor o en contra, incluyendo el miembro contra quien vaya dirigida la solicitud de vacancia. Tal obligación es consecuencia de la interpretación del artículo 23 de la LOM. Ahí se establece que la vacancia es declarada por el concejo municipal con el voto de los dos tercios “del número legal de sus miembros”, sin realizar exclusión alguna. En consecuencia, si algún miembro no emitiera su voto incurriría en la omisión de actos funcionales, tipificado en el artículo 377º del Código Penal.

12. Si un alcalde o regidor considera que el procedimiento de vacancia o el acuerdo que se vaya a adoptar es contrario a ley, debe dejar a salvo su voto, es decir, votar en contra, a fin de no incurrir en responsabilidad, conforme al artículo 11 de la LOM.
13. Es responsabilidad principal del secretario del acta que en ella conste la identificación de cada miembro del concejo, el sentido expreso de su voto, el acuerdo adoptado respecto a la solicitud de vacancia (en la que se considere el número mínimo legal de votos exigidos) y la firma de todos los miembros del concejo asistentes a la sesión.

IV) NOTIFICACIONES DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE VACANCIA

14. Las notificaciones realizadas en la instancia municipal deben respetar lo dispuesto en los artículos 16 al 28 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en los siguientes extremos:

14.1. Plazo y contenido de la notificación (artículo 24º)

- a. La notificación del documento debe ser realizada dentro del plazo máximo de cinco días hábiles desde la fecha de su emisión y debe contener lo siguiente:
 - i. El texto completo del documento que va a ser notificado y sus anexos, de ser el caso.
 - ii. La identificación del procedimiento dentro del cual se ha dictado.
 - iii. El nombre de la autoridad e institución que ha emitido el acto y su dirección.
 - iv. Los recursos que proceden contra el acto notificado, el plazo dentro del cual puede interponerlos y el órgano ante el cual debe presentarlos (ver numeral 17).

14.2. Notificación personal (artículo 21º)

- a) Debe entregarse copia certificada del documento a ser notificado.
- b) En el acta de notificación debe registrarse la fecha, hora, nombre y la firma de la persona que la recibe, así como el nombre y firma del notificador.
- c) La notificación se realizará en el domicilio que obre en el expediente. En caso contrario, se debe notificar en el domicilio consignado en su DNI.
- d) Si en el domicilio se encuentra a una persona distinta del destinatario, se le podrá entregar la notificación, pero dejando constancia de su nombre, de su documento de identidad y, además, precisando la relación que tiene con el notificado (esposo/a, empleado, madre, padre, hermano, etcétera), así como la fecha y hora de la diligencia.
- e) Si el destinatario o la persona a quien se encuentre en el domicilio se niega a firmar o recibir el documento por cualquier motivo, debe dejarse constancia de ese hecho y registrar las características del lugar donde se ha notificado (pisos del inmueble, material y color de la fachada, número de medidor, etcétera), además de la fecha y hora de la diligencia.
- f) En caso de no encontrar a nadie en el domicilio, el notificador deberá dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio, indicando la nueva fecha en que se hará efectiva la siguiente notificación. Si en la segunda oportunidad tampoco encuentra a la persona a quien debe entregar la notificación, esta se pasará debajo de la puerta, junto con el acta correspondiente.

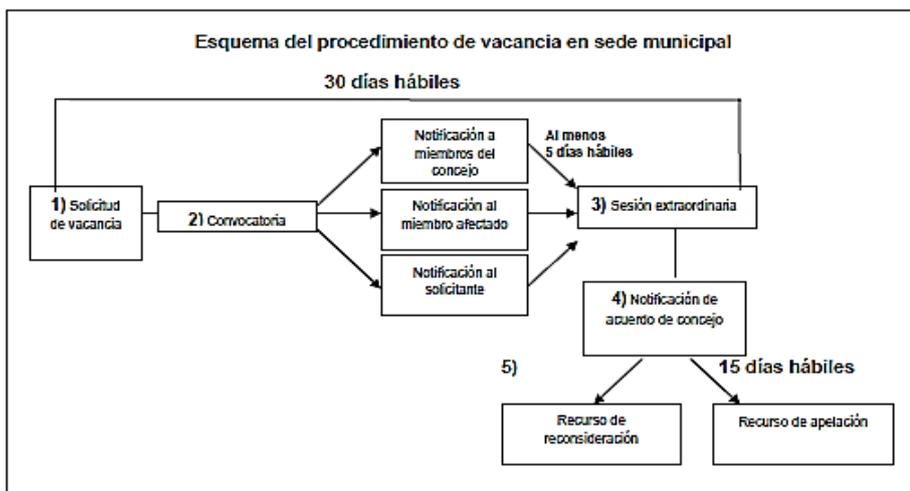
14.3. Notificación por publicación (artículos 20º y 23º)

- a) Si no se puede notificar, a pesar de haber utilizado el domicilio consignado en el documento nacional de identidad, entonces se notificará a través de una publicación en el Diario Oficial El Peruano y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional. Esto se realizará en los siguientes casos:
 - Cuando se desconozca el domicilio del destinatario, a pesar de la búsqueda realizada.
 - Cuando se hubiese realizado inútilmente cualquier otra modalidad para notificarlo, porque la persona a quien debe notificarse ha desaparecido, el domicilio consignado en el expediente es equivocado o aquel se encuentra en el extranjero, sin haber dejado representante legal alguno.
15. Durante el procedimiento de vacancia debe notificarse los siguientes documentos, siguiendo las reglas establecidas en el punto 13:
 - i) La solicitud de vacancia y sus anexos, al alcalde o regidor cuya vacancia se solicita.
 - ii) La convocatoria a la sesión extraordinaria de concejo debe ser notificada a todos los miembros del concejo municipal y al solicitante de la vacancia. Los miembros del concejo municipal deben tener a su disposición el texto de la solicitud de vacancia y sus anexos, desde el día de la convocatoria, en las oficinas del municipio o en el lugar donde se lleve a cabo la sesión, conforme lo establece el artículo 14º de la LOM.

- iii) El acuerdo de concejo dirigido al solicitante de la vacancia, así como al alcalde y regidores.

V) RECURSOS

16. Luego de haberse notificado válidamente el acuerdo de concejo, el solicitante, alcalde o regidor afectado tendrá un plazo máximo de quince días hábiles para presentar ante el concejo municipal, con firma de abogado, cualquiera de los siguientes recursos:
 - 16.1. Recurso de reconsideración: Requiere que se presenten nuevos medios probatorios, distintos a los acompañados en la solicitud inicial. Se deberá citar a una nueva sesión extraordinaria de concejo, cumpliendo los requisitos antes señalados. Su presentación no es obligatoria, y se puede presentar el recurso de apelación sin necesidad de presentar antes el recurso de reconsideración.
 - 16.2. Recurso de apelación: Tal como se indicó, el recurso de apelación puede presentarse contra el acuerdo de concejo que resuelve la solicitud de vacancia, en caso no se haya presentado el recurso de reconsideración, o contra el acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración si es que este fue presentado previamente.
17. Una vez recibido el recurso de apelación, el concejo tiene un plazo máximo de tres días hábiles para elevarlo junto con los originales o copias certificadas de todo lo actuado, conforme a lo establecido en el ítem 09.81 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Jurado Nacional de Elecciones, el cual se pronunciará como última y definitiva instancia. La documentación que remita el concejo al JNE debe incluir necesariamente:
 - a) Originales o copias certificadas de los cargos o constancias de notificación de las convocatorias a las sesiones extraordinarias correspondientes (sea para resolver la vacancia o la reconsideración), dirigidas a los miembros del concejo contra quienes va dirigida la solicitud de vacancia y a su solicitante.
 - b) Copia certificada de las actas de las sesiones extraordinarias de concejo, en las que conste el acuerdo sobre la vacancia o la reconsideración.
 - c) Originales o copias certificadas de los cargos o constancias de notificación de los acuerdos de concejo que se pronuncien sobre la vacancia o reconsideración, dirigidas a los miembros del concejo contra quienes va dirigida la solicitud de vacancia, así como al solicitante de la misma.
 - d) La constancia de habilitación del abogado que suscribe el recurso de apelación.
 - e) Comprobante del pago de la tasa por recurso de apelación que corresponde al 3 % de la unidad impositiva tributaria equivalente a S/.109.70 para el 2012) **[actualmente es del 15% equivalente S/. 622,50. N° 0554-2017-JNE]**.



VI) ACREDITACIÓN DE CANDIDATO POR DECLARACIÓN DE VACANCIA

18. En caso de no haberse presentado recurso impugnatorio alguno contra el acuerdo de concejo que declara la vacancia dentro del plazo de ley, el concejo municipal debe solicitar directamente al JNE la convocatoria del candidato no proclamado que reemplazará a la autoridad vacada. Para tal efecto, en cumplimiento de lo dispuesto en el ítem 09.80 del TUPA del JNE (N° 63 de la tabla de tasas en materia electoral, actualmente) debe presentarse la documentación señalada en el numeral 15, así como los siguientes documentos:

- a) Certificación de que el acuerdo de concejo que declaró la vacancia del alcalde o regidor no ha sido impugnado.
- b) Documentos que acrediten la causal de la vacancia.
- c) Comprobante del pago de la tasa por convocatoria de candidato no proclamado, por declaratoria de vacancia, que corresponde al 8 % de la UIT, que equivale a S/.292.00 para el 2012 [**8.41% equivalente a S/. 349.02**. Resolución N° 0554-2017-JNE].

VII) NULIDAD DE PROCLAMACIÓN POR NO HABER JURAMENTO

19. En los casos en que un miembro del concejo municipal haya sido convocado válidamente para la ceremonia de juramentación y haya inasistido sin justificación, se procederá a solicitar al JNE que declare la nulidad de proclamación por no haber juramentado. Para ello, en cumplimiento de lo dispuesto en el ítem 09.83 del TUPA del JNE (**N° 51 de la tabla de tasas en materia electoral, actualmente**), deben presentarse los siguientes documentos:
- a) Constancia de notificación a la autoridad electa para el acto de juramentación (la notificación realizada debe respetar lo dispuesto en los artículos 16 al 28 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).
 - b) Certificación del concejo municipal de que la autoridad electa no ha juramentado.
 - c) Comprobante del pago de la tasa por nulidad de proclamación por no haber juramentado para asumir el cargo y convocatoria de candidato no proclamado que corresponde al 3.5 % de la unidad impositiva tributaria, que equivale a S/.127.75 para el 2012 [**3.68% equivalente a S/. 152.72**. Resolución N° 0554-2017-JNE].