



ELECCIONES GENERALES 2026

JURADO ELECTORAL ESPECIAL DE LIMA CENTRO 1



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

EXPEDIENTE N.° EG.2026002702

Neutralidad

Lima, 2 de setiembre de 2025

VISTOS: El Informe N° 0000260-2025-YCL-JEELIMACENTRO1-EG2026/JNE del 4 de julio de 2025, elaborado por la Coordinadora de Fiscalización de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNFPE) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), adscrita al Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, por el cual pone en conocimiento una presunta infracción de las normas que regulan la neutralidad en periodo electoral, por parte de don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como los descargos correspondientes, del 10 de julio de 2025; en el marco de las Elecciones Generales 2026; y,

1. ANTECEDENTES

1.1. Mediante el Informe N.° 0000260-2025-YCL-JEELIMACENTRO1-EG2026/JNE (en adelante, el "Informe de Fiscalización"), la Coordinadora de Fiscalización adscrita al Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1 da cuenta de la fiscalización realizada por los fiscalizadores distritales adscritos a este Jurado Electoral Especial (JEE), los días 20 y 21 de junio, 1 y 2 de julio del presente año, en la que se detectó diversos elementos colocados en calles, accesos, avenidas y vías metropolitanas de Lima¹, con las siguientes conclusiones:

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

4.1. *En el marco de las Elecciones Generales 2026, se concluye que, Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, habría infringido el principio de neutralidad en periodo electoral, mediante la realización de propaganda en favor de la organización política Renovación Popular; conforme los fundamentos expuestos en los numerales del 3.2 al 3.3 del presente informe.*

4.2. *Por lo expuesto, se habría producido la vulneración a la normativa electoral vigente, de acuerdo a lo señalado en el numeral 32.1.5 del artículo 32 al Reglamento, conforme se detalla en los numerales del 3.4 al 3.6 del presente documento; lo que se pone a consideración del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1.*

1.2. Por Resolución N° 001916-2025-JEE-LIC1/JNE, del 8 de julio de 2025, se corrió traslado a don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, a efectos de que realice los descargos pertinentes al informe de fiscalización. La referida resolución fue debidamente notificada el 9 de julio del presente año, excepcionalmente con cedula de notificación física.

1.3. El 10 de julio de 2025, don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, en su calidad de alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) presentó su escrito de descargo. En dicho escrito, expone los siguientes argumentos:

- a. Niega haber ordenado, financiado o promovido la colocación de los cuestionados elementos, afirmando que desconoce su origen y que no guarda relación alguna con su elaboración o difusión.
- b. Precisa que tales elementos no han sido generados en el ejercicio de su cargo como alcalde metropolitano, ni en ellos se ha invocado su condición de autoridad,
- c. Asimismo, sostiene que no se ha acreditado que los hechos imputados cumplan con todos los elementos exigidos para que la infracción quede configurada.
- d. Invoca el principio de legalidad y el debido procedimiento, señalando que para imponer una sanción administrativa se requiere una conducta debidamente tipificada y acreditada, adjuntando como sustento la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA/TC.

¹ El detalle y las características de los elementos cuestionados se encuentran descritos en el Anexo 1 del Informe N° 0000260-2025-YCL-JEELIMACENTRO1-EG2026/JNE.



ELECCIONES GENERALES 2026

JURADO ELECTORAL ESPECIAL DE LIMA CENTRO 1



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

2. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Mediante el Decreto Supremo N° 039-2025-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de marzo de 2025, la presidenta de la República, convocó a Elecciones Generales para el domingo 12 de abril de 2026, con la finalidad de elegir al presidente de la República y vicepresidentes, a los senadores y diputados del Congreso de la República y a los representantes peruanos ante el Parlamento Andino; con la entrada en vigencia de dicho decreto supremo se inició el período electoral.
- 2.2. Según el artículo 31 de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, en concordancia con el artículo 44 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, los JEE son órganos de carácter temporal creados para un proceso electoral específico, que imparten justicia en materia electoral, fiscalizan la legalidad del ejercicio de sufragio y velan por el cumplimiento de las normas electorales.
- 2.3. Por Resolución N° 0128-2025-JNE del 3 de abril de 2025², emitida por el Pleno del JNE, se definieron las sesenta (60) circunscripciones administrativas y de justicia electoral para el proceso de Elecciones Generales 2026, así como sus respectivas sedes, en las que se instalarán para impartir justicia electoral en primera instancia. Al respecto, al JEE de Lima Centro 1 le corresponde conocer expedientes de publicidad estatal, propaganda electoral, neutralidad y encuestas electorales (competencia material), y en tanto no se instalen los otros JEE, su competencia territorial abarca los departamentos de Áncash, Lima, Ica, Ayacucho y la Provincia Constitucional del Callao³, y una vez que estos sean instalados, le corresponde resolver aquellos que le haya sido presentados con anterioridad.
- 2.4. El presente caso se refiere a la presunta vulneración a la neutralidad de parte de personas comprendidas en la función pública. Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC (acumulados) reconoció a la neutralidad como un principio, en virtud del cual, el Estado se encuentra obligado a:

“(…) no realizar cualquier clase de actividad que supongan exhibir alguna preferencia o adhesión que pueda distorsionar la elección electoral. Esto es así porque, con todos los medios con los que cuenta, el Estado tiene la posibilidad real de alterar la voluntad popular a través de la influencia en los mensajes que llegan al ciudadano, sobre todo en épocas electorales.”⁴

- 2.5. Al respecto, cabe recordar que los principios generales *“(…) expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituyen como tal, las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad (…)”⁵*, y constituyen mandatos de optimización, ya que se debe procurar alcanzar sus objetivos lo máximo posible, toda vez que deben competir con otros principios y reglas, constituyendo una meta a lograr⁶.
- 2.6. De otro lado, el mismo Tribunal Constitucional⁷ señaló que en el Capítulo IV del Título I de la Constitución Política del Perú titulado *“De la función pública”* se tiene constitucionalizado el *principio de buena administración*⁸, en virtud del cual, los órganos, funcionarios y todo servidor público *“están al servicio de la Nación”* (artículo 39); en consecuencia, dada la trascendencia

² Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 07 de abril de 2025.

³ Una vez que estén instalados todos los JEE, la competencia territorial del JEE de Lima Centro 1 abarcará los distritos de Lima Cercado, Breña y Jesús María.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes Nros. 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC (Acumulados). Caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal, 11 de octubre de 2018, Fundamento 86.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (1986), *Curso de Derecho Administrativo*. Dos volúmenes, Cuarta edición, Madrid: Civitas, T I, p 85

⁶ BUIJZE, Anoeska (2013). *The principle of transparency in E.U Law*. 's-Hertogenbosch: Uitgeverij BOX PRESS.

⁷ Confrontar las sentencias recaídas en los Expedientes N° 02235-2004-AA/TC y N° 02234-2004-AA/TC.

⁸ Como se señaló previamente, todos los principios, y por ende el de buena administración son valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico.



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

de dicho servicio, no resulta suficiente que el servicio se brinde sin infringir la ley, sino que se debe realizar adoptando las mejores decisiones posibles⁹, lo que involucra, entre otros, la adecuada y razonable utilización de los recursos públicos¹⁰. Con el objeto de satisfacer fines que son constitucionalmente valiosos, como los que procura proteger el principio de buena administración, el Tribunal agrega que se pueden limitar los derechos fundamentales¹¹.

- 2.7. A su vez, según lo reitera la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública¹² *“Los fines de la función pública son el Servicio a la Nación”*; recogiendo¹³ como uno de los deberes de la función pública el de neutralidad¹⁴, en virtud del cual, todo servidor público¹⁵ *“Debe de actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones”*.
- 2.8. De tal forma, la neutralidad se constituye también en un deber que se desprende de nuestra Constitución, deberes que son propios *“preceptos dirigidos a los poderes públicos”*¹⁶, que comprenden actuaciones o conductas impuestas con carácter general, en beneficio de la colectividad, que sirven de límite para el ejercicio de la función pública.
- 2.9. En consecuencia, a partir de lo dispuesto por la Constitución, se establece a la neutralidad como un principio-deber que no se despliega únicamente durante el período electoral, sino que se trata de un principio-deber de permanente cumplimiento por parte de los servidores, en el ejercicio de su función pública.

Esto implica que durante los procesos electorales toda autoridad, funcionario o servidor del Estado no debe interferir en su desarrollo, ni apoyando ni perjudicando a cualquier candidato u organización política, con la finalidad de garantizar elecciones libres, justas y transparentes, y asegurando que no se utilice recursos, influencia o poder del Estado para beneficiar o perjudicar a algún candidato u organización política

- 2.10. Lo señalado previamente adquiere trascendental importancia con relación a lo ordenado en el quinto párrafo del artículo 31 de la Constitución, que establece que mediante ley se deben establecer mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante procesos electorales, en concordancia con el primer párrafo del artículo 45 de nuestra Carta Magna, que señala que: *“El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”*.
- 2.11. En ese sentido, cabe resaltar que este principio-deber rector de los procesos electorales propios de una democracia no solo cuenta con reconocimiento expreso en la Constitución Política de 1993, sino que también es legítimo y constitucional que sus alcances, límites y responsabilidades por su vulneración sean establecidos por el legislador mediante ley.

⁹ PEGORARO, Lucio (2011) *“¿Existe un derecho a la buena administración? (algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la palabra «Derecho»”*. En ÁVILA, Carmen y Francisco GUTIÉRREZ (coordinadores). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 17-41.

¹⁰ BOUSTA, Rhita (2013) *“Who said there is a «Right to Good Administration»? A critical analysis of article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”*. *European Public Law*. Hull, V. 19, N° 3, pp. 481-488

¹¹ Al respecto, confrontar el fundamento 2 tanto de la sentencia recaída en el Expediente N° 02235-2004-AA/TC, como el mismo fundamento de la sentencia del Expediente N° 02234-2004-AA/TC.

¹² Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, artículo 3

¹³ Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, artículo 7

¹⁴ Cabe resaltar que dicho artículo contempla como otro deber de la función pública el de transparencia, el cual fue desarrollado por el Tribunal Constitucional como parte de su definición del *principio de buena administración*.

¹⁵ Para efectos de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, se considera como servidor público a todo funcionario o servidor de las entidades de la Administración Pública en cualquiera de los niveles

¹⁶ DIAZ REVORIO, Javier (2012) *“Sobre el concepto de deber constitucional y los deberes en la Constitución de 1978”*. *Pensamiento Constitucional*. Lima, Año V I N° 16, p. 64



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

2.12. En conclusión, conforme ya tuvo oportunidad de señalar este JEE en la Resolución N° 04278-2025-JEE-LIC1/JNE¹⁷, el principio-deber de neutralidad estatal tiene como finalidad cautelar que los procesos electorales sean transparentes, imparciales y competitivos, y que estén libres de interferencia de parte de quien ejerce el poder del Estado en determinado momento. Solo de esta manera puede considerarse que un proceso electoral será verdaderamente democrático. Además, cabe indicar que este principio-deber que es rector de los procesos electorales propios de una democracia no solo guarda un desarrollo expreso en nuestra Constitución, sino que es legítimo y constitucional que los alcances, responsabilidades y límites por su vulneración sean establecidos por el legislador a través de la ley, tal como lo ha definido el propio JNE en reiterado pronunciamiento¹⁸.

2.13. Al respecto, el artículo 346 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante, LOE) indica que está prohibido a toda autoridad política o pública:

“b) Practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinado partido o candidato.

(...)

e) Formar parte de algún Comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de alguna agrupación política o candidato”

Asimismo, el artículo 347 de la misma ley dispone que está prohibido a los funcionarios y empleados públicos, y a todos los que, en alguna forma, tengan a otras personas bajo su dependencia: *“d) Hacer propaganda a favor o campaña en contra de alguna agrupación política o candidato”*

2.14. De forma particular, para el caso de gobiernos locales, respecto a la neutralidad política, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), en su artículo 150, establece en su primer párrafo que:

“Los alcaldes y regidores, así como los funcionarios y servidores de los gobiernos locales, tienen la obligación de velar por el desarrollo de los procesos electorales sin interferencias ni presiones, a fin de permitir que los ciudadanos expresen sus preferencias electorales en forma auténtica, espontánea y libre, dentro del marco constitucional y legal que regula la materia”. (Énfasis nuestro)

2.15. Ahora bien, para el período electoral, este principio-deber ha sido desarrollado por el JNE en su Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Período Electoral¹⁹ (en adelante, Reglamento), cuyo literal “p” de su artículo 5 define la neutralidad como: *“Deber esencial de toda autoridad pública, funcionario o servidor público independientemente de su régimen laboral, para actuar con imparcialidad política en el ejercicio de sus funciones, en el marco de un proceso electoral”*. (Énfasis agregado).

2.16. A su vez, los numerales 32.1.2 y 32.2.4 del artículo 32 del Reglamento, establecen las conductas que constituyen infracción en materia de neutralidad por parte de autoridades públicas, y funcionarios o servidores públicos que cuenten con personas bajo su dependencia, respectivamente, conforme se describe a continuación:

Artículo 32.- Infracciones sobre neutralidad

Constituyen infracciones en materia de neutralidad las siguientes:

32.1. Infracciones en las que incurren las autoridades públicas

(...)

32.1.2. Practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinada organización política o candidato.

(...)

¹⁷ Resolución N° 04278-2025-JEE-LIC1/JNE del 22 de agosto de 2025, emitida en el Expediente N° EG.2026001633.

¹⁸ Confrontarse con los pronunciamientos contenidos en las Resoluciones N° 3102-2018-JNE y N° 026-2020-JNE.

¹⁹ Aprobado por Resolución N° 0112-2025-JNE, del 12 de marzo de 2025, y publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 19 de abril del 2025.



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

32.1.5. *Formar parte de algún comité u organismo política o hacer propaganda a favor o campaña en contra de alguna organización política o candidato.*

(...)

32.2. *Infracciones en las que incurren los funcionarios o servidores públicos que cuenten con personas bajo su dependencia*

(...)

32.2.4. *Hacer propaganda a favor de alguna agrupación política, candidato o campaña en su contra. (...)*

2.17. Es preciso señalar que, el artículo 33 del Reglamento determina las condiciones para la configuración de las infracciones en materia de neutralidad de la siguiente manera:

“Artículo 33.- Condiciones para la configuración de las infracciones en materia de neutralidad

Para la configuración de infracciones en materia de neutralidad se debe tomar en cuenta las siguientes condiciones:

- a. *Que la conducta infractora de la autoridad, funcionario o servidor público se encuentre dentro de una actividad oficial o como ejercicio de la función propia encomendada por el ordenamiento jurídico vigente.*
- b. *Que la conducta infractora de la autoridad, funcionario o servidor público sin tratarse de una actividad oficial invoque su condición como tal e intente influenciar en la intención de voto de terceros o se manifieste en contra de una determinada opción política.”*

2.18. Por su parte, el artículo 34 del mismo Reglamento se titula “Tratamiento de las infracciones cometidas por autoridades públicas, funcionarios y servidores públicos que no son candidatos a cargos de elección”, y señala que a las infracciones recogidas en el artículo 32, numerales 32.1 y 32.2, se le sigue el siguiente procedimiento:

“34.1 El fiscalizador de la DNFPE a través de un informe detallado, hace conocer al JEE la presunta infracción en materia de neutralidad. En caso de que el JEE advierta tal incumplimiento por denuncia de parte, requiere al fiscalizador de la DNFPE la emisión del correspondiente informe, en un plazo de dos (2) días calendario, luego de notificado.

34.2 El JEE deberá correr traslado de todo lo actuado a la autoridad pública, funcionario o servidor público, cuestionado; para que realice sus descargos en el plazo de El JEE, en el plazo de un (1) día calendario, luego de notificado.

34.3 El JEE, con o sin los descargos, en el plazo de un (1) día calendario, evalúa la referida documentación y declara si ha incurrido en una o más infracciones dispuestas en los numerales 32.1 y 32.2 del artículo 32 del presente Reglamento. En caso afirmativo, adicionalmente, se dispondrá la remisión de los actuados al Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y a la entidad estatal en la que presta servicios el funcionario o servidor público, para que actúen conforme a sus atribuciones. Caso contrario el JEE de considerar que no se ha incurrido en alguna infracción dispondrá el archivo del expediente”. (Énfasis nuestro)

2.19. De otro lado, el artículo 50 del Reglamento antes mencionado, sobre la notificación de sus actos dispone que:

“Los pronunciamientos del JEE y del JNE deben ser notificados a los legitimados a través de sus casillas electrónicas, de acuerdo con las reglas previstas en el Reglamento sobre la Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones, en concordancia con el principio de eficacia del acto electoral, previsto en el Artículo IX de la LOE”

2.20. Sobre el particular, el Reglamento de notificaciones de pronunciamientos y actuaciones jurisdiccionales mediante Casilla Electrónica del Jurado Nacional de Elecciones²⁰, dispone en su artículo 14 que:

“Todas las partes de los procesos jurisdiccionales electorales y no electorales son notificadas con los pronunciamientos o actuaciones jurisdiccionales emitidos por el JNE y el JEE, según

²⁰ Aprobado por Resolución N° 117-2025-JNE, del 17 de marzo de 2025, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 19 de abril del mismo año.



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

corresponda, únicamente a través de sus respectivas casillas electrónicas. En caso de que los sujetos antes mencionados no cuenten con casilla electrónica o en caso de que esta se encuentre inhabilitada o desactivada, se entenderán por notificados con el pronunciamiento o actuación jurisdiccional a través de su publicación en el portal electrónico institucional del JNE, surtiendo efectos legales a partir del día hábil o calendario siguiente de su publicación.”

3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

- 3.1. Antes de pasar a desarrollar el caso concreto, es necesario resaltar que don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla es alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima; es decir, es el órgano ejecutivo de este gobierno local provincial, su representante legal y máxima autoridad administrativa²¹, ejerciendo su cargo a tiempo completo²².
- 3.2. Sobre el particular, cabe recordar que según el artículo 43 de la Constitución, la República del Perú es democrática, social e independiente; asimismo, que es un Estado unitario, pero al mismo tiempo descentralizado, en virtud de lo cual se organiza en tres niveles de gobierno, a saber, Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, gozando cada uno de ellos con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia²³, no existiendo relaciones de jerarquía entre ellos.
- 3.3. Además, debemos mencionar que la ciudad de Lima es la Capital de la República²⁴, gozando de un régimen especial según la Constitución²⁵, cuyo gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima²⁶, a la que también se le ha transferido las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional²⁷, ejerciendo sus competencias en toda la provincia de Lima.
- 3.4. Por otro lado, según se advierte de las disposiciones citadas en el marco normativo, las prohibiciones se han dispuesto respecto de autoridades políticas o públicas, o funcionarios y empleados o servidores públicos, todos los cuales están comprendidos en la definición de *funcionario o servidor público* dada por el literal k del artículo 5 del Reglamento: “*Cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.*”
- 3.5. Sin embargo, al igual que en el caso resuelto con Resolución N.º 04278-2025-JEE-LIC1/JNE, consideramos que se requiere contar con una definición más específica que identifique las diferentes responsabilidades que le corresponde a cada uno de los funcionarios o servidores, lo que va a definir cómo se debe cumplir con el principio– deber de neutralidad en cada caso.
- 3.6. Al respecto, el artículo 4 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público clasifica a los servidores civiles de la siguiente forma:

Artículo 4.- Clasificación

El personal del empleo público se clasifica de la siguiente manera:

1. **Funcionario público.** - *El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades públicas.*
El Funcionario Público puede ser:
 - a) *De elección popular directa y universal o confianza política originaria.*
 - b) *De nombramiento y remoción regulados.*
 - c) *De libre nombramiento y remoción.*

²¹ Según lo señala el artículo 6 y el artículo 158 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

²² Según lo señala el artículo 21 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

²³ Conforme se desarrolla en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

²⁴ Artículo 49 de la Constitución Política del Perú.

²⁵ Según lo señala el artículo 198 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 151 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

²⁶ Conforme se desarrolla en artículo 40 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

²⁷ Confrontar el artículo 33 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.



ELECCIONES GENERALES 2026

JURADO ELECTORAL ESPECIAL DE LIMA CENTRO 1



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

2. **Empleado de confianza.** - El que desempeña cargo de confianza técnico o político, distinto al del funcionario público. Se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y en ningún caso será mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad. El Consejo Superior del Empleo Público podrá establecer límites inferiores para cada entidad. En el caso del Congreso de la República esta disposición se aplicará de acuerdo a su Reglamento. (*)

3. **Servidor público.** - Se clasifica en:

a) **Directivo superior.** - El que desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno.

A este grupo se ingresa por concurso de méritos y capacidades de los servidores ejecutivos y especialistas, su porcentaje no excederá del 10% del total de empleados de la entidad. La ineficiencia en este cargo da lugar al regreso a su grupo ocupacional.

Una quinta parte del porcentaje referido en el párrafo anterior puede ser designada o removida libremente por el titular de la entidad. No podrán ser contratados como servidores ejecutivos o especialistas salvo que cumplan las normas de acceso reguladas en la presente Ley.

b) **Ejecutivo.** - El que desarrolla funciones administrativas, entiéndese por ellas al ejercicio de autoridad, de atribuciones resolutivas, las de fe pública, asesoría legal preceptiva, supervisión, fiscalización, auditoría y, en general, aquellas que requieren la garantía de actuación administrativa objetiva, imparcial e independiente a las personas. Conforman un grupo ocupacional.

b) **Especialista.** - El que desempeña labores de ejecución de servicios públicos. No ejerce función administrativa. Conforman un grupo ocupacional.

c) **De apoyo.** - El que desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento. Conforman un grupo ocupacional.

3.7. En ese sentido, es importante tener presente que don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla al detentar el cargo de alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima es un funcionario público de elección popular, directa y universal; además, es órgano ejecutivo, representante legal y la máxima autoridad administrativa de un nivel de gobierno (municipalidad provincial), que en el caso de la MML goza de un régimen especial, dada su trascendencia.

3.8. Con relación al caso concreto, este JEE debe determinar si don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, en tal condición de alcalde de la MML, habría incurrido en la vulneración al principio-deber de neutralidad, al realizar, presuntamente, actos de campaña a favor de la organización política Renovación Popular, de la cual es presidente, a través de la difusión de propaganda en espacios públicos, durante el periodo electoral de las Elecciones Generales 2026.

3.9. Al respecto, según se desprende de lo indicado previamente, el principio-deber de neutralidad es la obligación que tiene todo funcionario o servidor público de actuar con imparcialidad política durante un proceso electoral, lo cual implica: no favorecer ni perjudicar a ningún partido político, organización o candidato; abstenerse de emitir opiniones, realizar actos o usar recursos públicos que puedan influir en la voluntad de los electores; y separar claramente su función pública de cualquier tipo de actividad proselitista o partidaria.

3.10. En el informe de fiscalización que dio origen a este procedimiento se verificó la existencia de cincuenta y tres (53) elementos con contenido proselitista, ubicados en distintos distritos de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao. Los elementos (pintas murales, paneles, pancartas y banners) contienen el nombre de Rafael López Aliaga, con frases como "Presidente 2026", así como el símbolo y color representativo de la organización política Renovación Popular, lo que revela su intención de posicionamiento político de cara a las Elecciones Generales 2026. Tales elementos fueron registrados fotográficamente y se



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

encuentran documentados en dicho informe en el marco del vigente proceso electoral, por lo que se pusieron en conocimiento de este JEE como posibles manifestaciones contrarias al principio-deber de neutralidad, previsto en el artículo 32.1.5 del Reglamento.

- 3.11. Por su parte, don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla presentó su escrito de descargo, en el que negó haber ordenado o financiado la colocación de los elementos cuestionados, señalando que no guarda vínculo alguno con su elaboración o difusión. Sin embargo, agrega que dichos elementos no fueron generados en el ejercicio de su cargo como alcalde, ni en el marco de alguna actividad oficial, con lo que estaría fuera de las condiciones de la regulación electoral en materia de neutralidad. Asimismo, sostuvo que no existe prueba o indicio alguno que de manera categórica acredite que ordenó tales acciones, sosteniendo que no se acreditó que los hechos imputados cumplan con todos los elementos exigidos para que la infracción quede configurada. Finalmente, invocó el principio de legalidad y el debido procedimiento.
- 3.12. De la revisión del informe de fiscalización y de los descargos presentados, este JEE advierte que los elementos cuestionados (pintas, paneles, pancartas y otros soportes) contienen un evidente mensaje proselitista, ya que alude a la eventual postulación de don Rafael Bernardo López Aliaga a la presidencia de la República en las Elecciones Generales 2026, para lo cual incorpora además el color y símbolo de la organización política Renovación Popular. Tales elementos se encuentran ubicados en espacios públicos durante el periodo electoral, lo cual puede generar un efecto de posicionamiento político frente a la ciudadanía.
- 3.13. A pesar de ello, si bien el informe de fiscalización incorpora registros gráficos que documentan la presencia y localización de los elementos observados, no se ha acreditado que esos actos cumplan con las condiciones necesarias para atribuir infracciones en materia de neutralidad conforme lo requiere el artículo 33 del Reglamento, esto es, que corresponda a propaganda realizada en el marco de una actividad oficial o vinculada al ejercicio del cargo municipal, o que no siendo parte de una actividad oficial, exista en la invocación directa al cargo por parte del involucrado.
- 3.14. En consecuencia, si bien los elementos verificados contienen expresiones con evidente carga proselitista, no se advierten que se cumplan las condiciones exigidas por el Reglamento para que se configure las infracciones en materia de neutralidad, al no hacerse invocación a algún cargo público, motivo por el cual, en virtud del principio de tipicidad²⁸, este JEE no puede declarar que don Rafael Bernardo López Aliaga, en su condición de alcalde de la MML, haya incurrido en una infracción al principio-deber de neutralidad previsto en el artículo 32.1.5 del Reglamento. Por tanto, corresponde disponer el archivo del presente procedimiento.
- 3.15. Sin perjuicio de lo señalado, este JEE no puede dejar de expresar que no se pudo determinar responsabilidad debido a la ausencia de las condiciones requeridas por el Reglamento para que se configure la infracción, a pesar de que las pintas, paneles, pancartas y demás soportes propagandísticos contienen expresiones con evidente intención proselitista, con el objeto de posicionar a don Rafael Bernardo López Aliaga como candidato a la Presidencia en las Elecciones Generales 2026, por parte de la organización política Renovación Popular, sin que exista de su parte mención de que haya adoptado alguna medida para su retiro, ya que es actualmente presidente de la organización política que se ve favorecida con la propaganda, y según se desprende de lo que señala, no habría autorizado el uso de su imagen.
- 3.16. Al respecto, cabe recordar que conforme lo señala el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, para postular a la Presidencia de la República, los alcaldes *“deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección”*, plazo que busca garantizar el pleno respeto del

²⁸ Según lo señala el numeral 4 del artículo 248, del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS:

“4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía”



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

principio-deber de neutralidad, pero al mismo tiempo cumplir con el principio de igualdad, y el derecho a la no discriminación de aquellos postulantes que no ejercen cargo alguno, y evitar así que se presente una ventaja indebida, tal como se desprende de lo expuesto por el Pleno del JNE en la Resolución N° 0189-2019-JNE²⁹.

- 3.17. Sobre el particular, la igualdad en la democracia electoral se refiere a establecer parámetros y mecanismos para contar con niveles mínimos de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política, no sólo en el acceso, sino también en el punto de partida, para que los participantes se encuentren en igualdad de condiciones³⁰.
- 3.18. De otro lado, cabe agregar que la renuncia al cargo obedece también a que el estatus de los alcaldes como máxima autoridad de una entidad con autonomía constitucional, no sólo puede facilitar un eventual uso de recursos públicos en la campaña, sino que también se pueden presentar distracciones en el fin público de su institución³¹, lo que vulnera el principio de buena administración, que tal como se ha señalado previamente significa que todos los órganos, funcionarios y todo servidor público deben tener como único objetivo durante el ejercicio de sus funciones el servicio de la Nación con los más altos estándares de calidad posible.
- 3.19. En ese sentido, si bien no se cuenta aun formalmente con candidatos, la Constitución señala que el alcalde que desee postular debe renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección, lo que no se debe entender en el sentido de ser un candidato sujeto a alguna formalidad, sino en la acepción de proponer un candidato para un cargo electivo³², ya que conforme se ha indicado, dicho plazo busca garantizar el respecto del principio-derecho de neutralidad, y del principio de igualdad, y del derecho a la no discriminación, pero al mismo tiempo evitar que las autoridades descuiden sus labores por destinar parte de su tiempo en hacer campaña proselitista, ya que ello atenta contra el principio de buena administración.
- 3.20. Según se señaló previamente, en el presente caso se evidenciaron pintas, paneles, pancartas y otros soportes propagandísticos que contienen expresiones proselitista para posicionar a don Rafael Bernardo López Aliaga como candidato a la Presidencia de la República en las Elecciones Generales 2026, por la organización política Renovación Popular; debido a ello, en atención a lo manifestado en los párrafos precedentes, este JEE manifiesta que dicho funcionario debe abstenerse de realizar actividades proselitistas en tanto se mantenga en el cargo de alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- 3.21. Sin perjuicio de ello, es necesario señalar que la propaganda electoral reportada en el presente informe, esto es, pintas, paneles y carteles, en muchos de los casos estarían generando incidencias en la referida materia. En ese sentido, se estima conveniente requerir al área de fiscalización, su evaluación, a fin de determinar si existen indicios de infracción a la regulación sobre propaganda electoral.
- 3.22. Finalmente, de la consulta realizada en el Sistema Integrado Jurisdiccional de Expedientes (SIJE) del JNE, se verifica que, el titular de la Municipalidad Metropolitana de Lima no ha solicitado las credenciales necesarias para la habilitación de su Casilla Electrónica; por lo tanto, corresponde hacer efectivo el apercibimiento decretado en la Resolución N° 01916-2025-JEE-LIC1/JNE; y, notificar la presente resolución mediante su publicación en la plataforma electoral del portal institucional del JNE <https://plataformaelectoral.jne.gob.pe/>, la misma que surte efectos legales a partir del día siguiente de su publicación.

²⁹ Al respecto, confróntese la Resolución N.° 0189-2019-JNE en:

https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/e9a0e630-0e6a-4a01-819e-0c67e0b455bc.pdf

³⁰ AQUINO, José Ángel (2012) Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales. En: *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, Cuadernos de CAPEL 57, pp 247-278.

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29291.pdf>

³¹ CAMBRONERO, Andrei (2012) Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral* N° 13, enero-junio, 2012, pp. 78-146

https://tse.go.cr/revista/art/13/cambronero_torres.pdf

³² Según lo recoge el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española



ELECCIONES GENERALES 2026

JURADO ELECTORAL ESPECIAL DE LIMA CENTRO 1



RESOLUCION N° 04779-2025-JEE-LIC1/JNE

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, en uso de sus atribuciones;

RESUELVE:

Artículo Primero. – DISPONER el ARCHIVO del presente expediente, sobre presunta comisión de infracción a las normas que regulan la neutralidad en periodo electoral, por parte de don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, en su condición de alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, conforme a las consideraciones expuestas; en el marco de las Elecciones Generales 2026.

Artículo Segundo. – INSTAR a don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla a que se abstenga de realizar actividades proselitistas en tanto se mantenga en el cargo de alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Artículo Tercero. – NOTIFICAR a don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla la presente resolución, a través de su publicación en la plataforma electoral (<https://plataformaelectoral.jne.gob.pe/>) del portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones; de conformidad al considerando 3.22.

Artículo Cuarto. - PONER EN CONOCIMIENTO del área de fiscalización de este Jurado Electoral Especial el contenido de la presente resolución, a efectos de que tenga en cuenta los criterios expuestos para futuras actuaciones en el marco del proceso electoral en curso.

Artículo Quinto. - DISPONER que el área de fiscalización efectúe la evaluación de la propaganda electoral reportada en el presente caso, a fin de determinar si existen indicios de infracción a la regulación sobre propaganda electoral.

Artículo Sexto. - PUBLICAR la presente resolución en el panel de este Jurado Electoral Especial y en el Portal Institucional del Jurado Nacional de Elecciones, para su correspondiente difusión.

Regístrese, comuníquese y publíquese.
Ss.

HUGO ANDRÉS LEÓN MANCO
Presidente

EDMUNDO PEDRO CALDERÓN CRUZ
Segundo Miembro

ANA VANESSA RUIZ QUISPES
Tercer Miembro

LEYLA LISBETH MEDINA CALVO
Secretaria
NZVS