



PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1288

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

RESOLUCIÓN N° 0571-2025-JNE

Expediente N° EG.2026007898
TUMBES
JEE TUMBES (EG.2026006274)
ELECCIONES GENERALES 2026
APELACIÓN

Lima, 29 de octubre de 2025

VISTO: en audiencia pública virtual del 28 de octubre del 2025, debatido y votado en la fecha, el recurso de apelación interpuesto por don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, señor recurrente), en contra de la Resolución N° 00021-2025-JEE-TUMB/JNE, del 20 de setiembre de 2025, emitida por el Jurado Electoral Especial de Tumbes (en adelante, JEE), la cual, entre otros, determinó que el señor recurrente infringió lo establecido en el numeral 32.1.5. del artículo 32 del Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral¹ (en adelante, Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad), en el marco de las Elecciones Generales 2026 (EG 2026).

Oído el informe oral

PRIMERO. ANTECEDENTES

1.1. Con el Informe N° 000005-2025-OCG-JEETUMBES-EG2026/JNE, del 6 de setiembre de 2025, el coordinador de fiscalización del JEE emitió las siguientes conclusiones:

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 del 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 Tumbes.

4.3 Se recomienda elevar el presente informe al pleno del Jurado Electoral Especial de Tumbes, a fin de que proceda conforme a sus atribuciones y a la normativa vigente.

1.2. A través de la Resolución N° 00004-2025-JEE-TUMB/JNE, del 9 de setiembre de 2025, el JEE ordenó que se corriera traslado de los actuados para que el señor recurrente presentara los descargos que considerara pertinentes.

1.3. Mediante el escrito del 11 de setiembre de 2025, el señor recurrente remitió al JEE sus descargos, solicitando que se procediera al archivo del procedimiento sobre infracción a la neutralidad iniciado en su contra.

1.4. En su escrito de descargos, el señor recurrente señaló, principalmente, lo siguiente:

a) La supuesta conducta infractora, **NO SE ENCUENTRA DENTRO DE UNA ACTIVIDAD OFICIAL**, asimismo, esta tampoco corresponde al ejercicio de una función propia encomendada por el ordenamiento jurídico vigente.

En efecto, para que este supuesto se hubiere configurado, implicaría, sin posibilidad de admitir prueba en contrario, que la actividad infractora hubiese sido llevada a cabo por parte de una actividad oficial en la que tomé parte, es decir, planificada, ordenada, financiada y ejecutada por la Municipalidad de Lima Metropolitana, lo que en el presente caso no solo no ha ocurrido, sino que no se aprecia prueba indubitada que confirme las suposiciones de la fiscalizadora.

Asimismo, resulta evidente que la supuesta conducta infractora tampoco se enmarca en el cumplimiento de una función inherente al cargo que ostento. Cabe dejar constancia de que toda función legal, para ser válida, debe contar con el debido sustento normativo que faculte expresamente a la autoridad, funcionario o servidor público a ejecutarla. Sin embargo, en el presente caso, no existe tal sustento; por el contrario, **el informe tampoco contiene referencia alguna que justifique dicha atribución o la vincule con funciones propias del cargo.**

b) En la supuesta conducta infractora, **NO SE HA INVOCADO EN NINGUNO DE LOS CASOS PRESENTADOS MI CONDICIÓN DE AUTORIDAD.**

En otras palabras, para que se configure el segundo de los supuestos, la norma reglamentaria exige que, en la conducta infractora, sin tratarse de una actividad

oficial, haya invocado mi condición de autoridad, lo que **NO HA OCURRIDO**, tal como se advierte en las propias evidencias que se adjuntan en el informe, en donde tal como se puede apreciar, en ninguna de los afiches o publicaciones, se hace alusión al cargo que ostento, hecho que el presente informe tampoco desliza nada al respecto.

1.5. Vía Resolución N° 00008-2025-JEE-TUMB/JNE, del 11 de setiembre de 2025, el JEE ordenó que se corriera traslado de los actuados al coordinador de fiscalización, a fin de que, luego de notificado, remitiera un informe complementario.

1.6. Con el Informe N° 000010-2025-OCG-JEETUMBES-EG2026/JNE, del 12 de setiembre de 2025, el coordinador de fiscalización del JEE sostuvo que –en el presente caso– no resulta exigible el cumplimiento de las condiciones del artículo 33 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, pues estas son de aplicación para los casos configurados en el numeral 32.1.2., en concordancia con el literal b del artículo 346 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante, LOE).

1.7. Por medio de la resolución citada en el visto, el JEE determinó que el señor recurrente infringió lo establecido en el numeral 32.1.5. del artículo 32 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, por haber difundido propaganda electoral en favor de su organización política en la circunscripción del departamento de Tumbes.

El JEE resolvió también remitir los actuados al Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y al Consejo Regional de La Libertad.

SEGUNDO. SÍNTESIS DE AGRAVIOS

2.1. Por los extremos descritos en el referido pronunciamiento, el 26 de setiembre de 2025, el señor recurrente presentó recurso de apelación, solicitando que se revoque dicha decisión con base, fundamentalmente, en los siguientes agravios:

a. Principio de legalidad y tipicidad

– La conducta atribuida (pertenencia a partido político) no está claramente delimitada como infracción en el Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, y se sancionó sin verificar si hubo uso indebido del cargo.

– El JEE aplicó una interpretación extensiva del numeral 32.1.5 sin sustento normativo expreso, lo que vulnera este principio.

b. Procedimiento sancionador

– Se denuncia la omisión de requisitos esenciales del procedimiento administrativo sancionador según el artículo 254 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG):

o El Informe N° 000010-2025 fue incorporado sin traslado previo.

o No se notificó adecuadamente la infracción ni la sanción.

o Se vulneró el derecho de defensa y se incurrió en nulidad por defecto de procedimiento (numeral 10.2 del artículo 10 de la LPAG).

c. Interpretación del artículo 33 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad

– El JEE excluye estas condiciones para el numeral 32.1.5, lo que constituye una interpretación extensiva no autorizada.

– No existe pronunciamiento del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones que avale dicha exclusión.

– Se vulnera el principio de legalidad y se desnaturaliza el concepto de neutralidad.

d. Derechos fundamentales

– Se alega que la sanción por pertenencia partidaria vulnera el derecho de participación política (artículos 2 y 31 de la Constitución Política del Perú).

– Se invoca el principio *pro homine* para interpretar las normas de forma favorable a los derechos.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. SUSTENTO NORMATIVO (en adelante, SN)

En la Constitución Política del Perú

1.1. El artículo 31 de la Constitución Política del Perú prevé que la ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

1.2. El artículo 194 señala:

Artículo 194.-

[...]

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a presidente de la República, vicepresidente, senador, diputado, gobernador o vicegobernador del gobierno regional; los alcaldes deben renunciar al cargo seis meses antes de la elección respectiva.

En la LOE

1.3. En el artículo 346 se establece como prohibición a toda autoridad política o pública:

[...]

e) Formar parte de algún Comité u organismo político o **hacer propaganda a favor o campaña en contra de ninguna agrupación política o candidato** [resaltado agregado].

[...]

En el Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad

1.4. Los literales k y p del artículo 5, sobre definiciones, precisan lo siguiente:

k. Funcionario público o servidor público

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.

[...]

p. Neutralidad

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.

1.5. El inciso 32.1.5. del numeral 32.1. del artículo 32, respecto de infracciones sobre neutralidad, determina:

32.1. Infracciones en las que incurren las autoridades políticas o públicas

[...]

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

1.6. El artículo 33 señala lo siguiente:

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 del voto de terceros o se manifieste en contra de una determinada opción política.

1.7. El artículo 34 precisa lo siguiente:

Artículo 34.- Tratamiento de las infracciones cometidas por autoridades públicas, funcionarios o servidores públicos que no son candidatos a cargos de elección

El tratamiento que se aplica a las infracciones señaladas en el artículo 32, numerales 32.1. y 32.2., del presente reglamento es el siguiente:

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 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 se 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.

En el Reglamento de notificaciones de pronunciamientos y actuaciones jurisdiccionales mediante Casilla Electrónica² (en adelante, Reglamento)

1.8. El artículo 14 contempla lo siguiente:

Artículo 14.- Sujetos obligados al uso de la casilla electrónica

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 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, en los vínculos que se indican a continuación:

<<https://plataformaelectoral.jne.gob.pe/bandeja/filtros>>, para expedientes jurisdiccionales de procesos electorales,

cuya nomenclatura inicia con la sigla del respectivo proceso electoral (ejemplos: ERM, EG, EMC, CPR, etc.).

<<https://consultaexpediente.jne.gob.pe/>>, para expedientes jurisdiccionales de procesos no electorales, cuya nomenclatura inicia con la sigla JNE.

[...]

SEGUNDO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Sobre el principio de neutralidad

2.1. Se advierte que el Constituyente de 1993 elevó la neutralidad estatal como principio constitucional que debe regir durante el desarrollo de todos los procesos electorales o de participación ciudadana; es decir que, en el desenvolvimiento de estos procesos, se les impone un deber a todas las autoridades, funcionarios o servidores del Estado, para que no interfieran en el normal desenvolvimiento de estos procesos, principio que ha sido desarrollado en las normas electorales (ver SN 1.3., 1.5. y 1.6.).

2.2. Ahora bien, se debe tener en cuenta que la LOE establece prohibiciones a toda autoridad política o pública en el marco de un proceso electoral (ver SN 1.3.); en ese sentido, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones emitió el Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, que regula, entre otros, el tratamiento al deber de neutralidad que debe guiar el actuar de todo representante del Estado.

2.3. Así pues, conforme a lo establecido en el Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad (ver SN 1.7.), cuando una autoridad política o pública infringe el deber de neutralidad, no se inicia un procedimiento sancionador, sino que se realizan las actuaciones necesarias para recabar la información suficiente, con la finalidad de emitir una decisión fundamentada sobre la existencia de una vulneración al principio de neutralidad.

Respecto del asunto de fondo

2.4. En este caso, es materia de cuestionamiento la decisión del JEE que determinó que el señor recurrente, como alcalde de Lima, incurrió en la infracción de formar parte de algún comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de alguna organización política o candidato, prevista en el inciso 32.1.5. del numeral 32.1. del artículo 32 del Reglamento (ver SN 1.5.).

La decisión se sustentó en que el señor recurrente ha realizado la difusión de propaganda electoral en favor de su organización política, Renovación Popular, en la circunscripción del departamento de Tumbes.

2.5. Con relación a la infracción imputada al señor recurrente, en el recurso de apelación, el señor recurrente sostiene que, en el presente caso, se está asumiendo y afirmando la comisión de una infracción al principio de neutralidad sin que existan medios probatorios suficientes que determinen su participación en los hechos imputados.

2.6. En tal sentido, corresponde evaluar si, en este caso, la conducta del señor recurrente se subsume dentro del supuesto previsto en el inciso 32.1.5. del numeral 32.1. del artículo 32 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad.

2.7. En el Informe N° 000005-2025-OCG-JEETUMBES-EG2026/JNE, del 6 de setiembre de 2025, emitido por el coordinador de fiscalización del JEE, se detallan las acciones realizadas para determinar si el señor recurrente vulneró el principio de neutralidad. En la verificación efectuada, se observaron un *banner* y múltiples pintas en las cuales se aprecia el uso de la imagen o nombre del actual alcalde de Lima junto al símbolo o nombre de la organización política Renovación Popular.

2.8. Ante lo expuesto, no se advierte que los elementos verificados cumplan las condiciones exigidas por el Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad para que se configure la infracción al deber de neutralidad, prevista en el inciso 32.1.5. de dicho cuerpo normativo, puesto que el señor recurrente no ha realizado propaganda

a favor o en contra de alguna organización política o candidato.

2.9. Dicho ello, la resolución impugnada carece de motivación suficiente, puesto que no se acreditó de forma indubitable que el señor recurrente, de manera directa o indirecta, hubiera tenido incidencia en el *banner* y en las pintas señaladas, siendo este hecho el medular a fin de determinar si el deber de neutralidad ha sido quebrantado.

2.10. Debe destacarse que la sola pertenencia a un comité u organismo político no constituye, por sí misma, una infracción directa. Entenderlo de esa manera implicaría adoptar una interpretación rígida y literal que, lejos de proteger el principio de neutralidad, afectaría de manera desproporcionada el derecho fundamental a la participación política reconocido por la Constitución. Tal interpretación constituiría una restricción exorbitante, ya que limitaría el ejercicio de derechos políticos más allá de lo necesario para proteger el bien jurídico en juego, generando un efecto disuasorio injustificado.

Por ello, el análisis debe realizarse bajo un criterio de ponderación constitucional, evaluando en cada caso la necesidad, idoneidad y proporcionalidad estricta de la restricción. En este caso, debe ponderarse, de un lado, el principio de neutralidad estatal, que exige que las autoridades se abstengan de interferir en el proceso electoral; y, de otro, el derecho de participación política que asiste a toda persona, incluyendo a quienes ejercen funciones públicas. Solo una interpretación que armonice ambos principios permite alcanzar un equilibrio constitucional adecuado.

En tal sentido, el criterio de evaluación no puede limitarse a la mera constatación formal de la pertenencia a un comité político, sino que debe atender al contenido material de la conducta, sus circunstancias, contexto y finalidad. Para que se configure la infracción materia de análisis, se requiere acreditar la realización de actos concretos, activos o pasivos, que, en el contexto electoral, constituyan propaganda, favorecimiento o perjuicio efectivo hacia determinada organización política o candidato, en contravención de las normas de neutralidad.

Finalmente, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en ejercicio de su criterio de conciencia previsto por la Constitución³ y la legislación electoral, debe valorar integralmente las circunstancias del caso. Esto implica no solo aplicar las normas de manera literal, sino interpretarlas sistemáticamente y conforme a la Constitución, asegurando que la decisión sea respetuosa de los principios democráticos, de los derechos fundamentales y del deber de neutralidad que rige la actuación estatal en el contexto electoral.

2.11. Asimismo, la resolución emitida se sustentó únicamente en el informe de fiscalización; las fotografías contenidas en este, las cuales solo muestran un *banner* y pintas; la verificación de la afiliación del señor recurrente, y los cargos que ostenta dentro de su organización política.

2.12. Esta fundamentación resulta insuficiente, pues no presenta medio de prueba idóneo que determine fehacientemente que el señor recurrente es responsable de las pintas señaladas y que buscaba favorecer con ellas tanto a su organización política como a sí mismo en una futura candidatura. En consecuencia, no se ha cumplido con motivar de forma coherente y debida los hechos que justifiquen la decisión emitida.

2.13. Por otro lado, el señor recurrente argumenta que se le imputa una vulneración del artículo 33 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, en el extremo referido a las autoridades públicas que integran algún cargo directivo de su partido o agrupación política.

2.14. Al respecto, se precisa que, en el presente expediente, la infracción materia de análisis es la contemplada en el inciso 32.1.5. del numeral 32.1. del artículo 32 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, en la sección que indica que la autoridad pública no debe realizar propaganda a favor o en contra de alguna organización política o candidato.

2.15. Ante ello, la participación de la autoridad pública como parte de algún cargo directivo en una organización

política no es materia de análisis medular para el presente caso, sino la participación de esta en actos de propaganda electoral, tanto en favor de algún candidato como de una organización política.

2.16. Ante lo señalado, no ha quedado acreditada la comisión de infracción con medio de prueba idóneo.

2.17. En consecuencia, se concluye que no se habría incurrido en la infracción al principio de neutralidad, prevista en el inciso 32.1.5. del numeral 32.1. del artículo 32 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad; por lo que debe estimarse el recurso de apelación y revocarse la recurrida.

2.18. La notificación de la presente resolución debe diligenciarse según lo dispuesto en el Reglamento (ver SN 1.8.).

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

RESUELVE

1. Declarar **FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla, alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima; en consecuencia, **REVOCAR** la Resolución N° 00021-2025-JEE-TUMB/JNE, del 20 de setiembre de 2025, emitida por el Jurado Electoral Especial de Tumbes; y, **REFORMÁNDOLA**, declarar que don Rafael Bernardo López Aliaga Cazorla no incurrió en la infracción del tipo señalado en el inciso 32.1.5. del numeral 32.1. del artículo 32 del Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, en el marco de las Elecciones Generales 2026.

2. En aplicación del principio de unificación de criterios, certeza de las decisiones judiciales y seguridad jurídica, **ESTABLECER** como regla general y criterio de observancia obligatoria lo resuelto en el considerando 2.10 de la presente sentencia para el tipo infractor, consistente en "Formar parte de algún comité u organismo político".

3. **REMITIR** el presente expediente al Jurado Electoral Especial de Tumbes para que continúe con el trámite respectivo.

4. **PRECISAR** que los pronunciamientos que emita el Jurado Nacional de Elecciones serán notificados conforme a lo dispuesto en el Reglamento de notificaciones de pronunciamientos y actuaciones jurisdiccionales mediante Casilla Electrónica, aprobado con la Resolución N° 117-2025-JNE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

BURNEO BERMEJO

MAISCH MOLINA

RAMÍREZ CHÁVARRY

TORRES CORTEZ

OYARCE YUZZELLI

Clavijo Chipoco
Secretaría General

¹ Aprobado por la Resolución N° 0112-2025-JNE, publicada el 19 de abril de 2025 en el diario oficial El Peruano.

² Aprobado por la Resolución N° 117-2025-JNE, publicada el 19 de abril de 2025 en el diario oficial El Peruano.

³ De acuerdo con el artículo 181, sobre las resoluciones del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones: "El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho".