



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

Expediente N° J-2009-146

Lima, diecisiete de junio de dos mil nueve

VISTO, en audiencia pública de fecha 17 de junio de 2009, el recurso de apelación interpuesto por el alcalde don Jesús Jubenal Cueva Capa contra el Acuerdo de Sesión de Concejo N° 9, de fecha 24 de julio de 2008, que desestimó el recurso de reconsideración interpuesto contra el acuerdo de concejo que lo suspendió del cargo de alcalde del Concejo Distrital de La Florida, adoptado en la continuación de la sesión extraordinaria N° 6, de fecha 20 de febrero de 2008.

I. ANTECEDENTES

Hechos generales

A foja 008 vuelta consta la transcripción de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de La Florida iniciada el 30 de enero de 2008 y continuada el 4 de febrero de 2008, en la cual el regidor don José Luis Armas Hernández solicitó la aplicación de la sanción de destitución para el alcalde, don Jesús Jubenal Cueva Capa, por infracción grave al reglamento interno del concejo municipal, en concordancia con el inciso 4 del artículo 25 de la Ley n.º 27972.

Los hechos en los que se basa el pedido de suspensión son: i) la ausencia de respuesta del Alcalde a diversas solicitudes de información sobre el estado económico, financiero y contable de la municipalidad; ii) haber retenido en su domicilio una donación de material bibliográfico efectuada por la Universidad César Vallejo a la municipalidad, tal como él mismo admite; iii) haberse ausentado de la jurisdicción del distrito sin dejar encargatura alguna. Todas ellas son consideradas faltas graves según el artículo 14 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de La Florida.

Con fecha 19 de febrero de 2008 se convocó a sesión extraordinaria a efectos de tratar el pedido de suspensión, momento en el cual el alcalde de la Municipalidad Distrital de La Florida solicitó la formación de una comisión de investigación a efectos de que pueda realizar los descargos correspondientes. Dicha solicitud es rechazada por los regidores del Concejo aduciendo que ha tenido tiempo suficiente para reunir las pruebas que estime necesarias a efectos de desvirtuar las imputaciones en su contra. Ante ello, el alcalde abandona intempestivamente la sesión de concejo sin haberse arribado a acuerdo alguno sobre la solicitud de suspensión.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

El día 20 de febrero de 2008, cuatro regidores miembros del Concejo Municipal de la Florida dirigen una carta al alcalde don Jesús Jubenal Cueva Capa convocando la continuación de la sesión extraordinaria (foja 015). La sesión es convocada por los mismos regidores para el mismo día y se lleva a cabo en ausencia del alcalde, concluyendo con la aprobación, por unanimidad de los asistentes, de la solicitud de suspensión por 60 días.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

La cuestión principal es determinar si la decisión de suspender en sus funciones al Alcalde de La Florida ha sido tomada con respeto al marco normativo vigente y con pleno respeto a los derechos fundamentales, en especial al debido proceso. Sin embargo, como quiera que lo que se discute aquí es la corrección del procedimiento de suspensión realizado ante el concejo municipal, previamente se dará algunos alcances sobre las causales de suspensión de autoridades municipales así como los criterios y principios que deben regirlo.

III. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Sobre la suspensión de autoridades municipales y sus causales

1. En líneas generales, 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.
2. El artículo 25 de la LOM contempla 5 causales de suspensión de alcaldes o regidores, las que pueden clasificarse en tres tipos: i) las que constituyen medidas que, ante la imposibilidad fáctica del miembro del concejo municipal para desarrollar la función encomendada por ley, prevén el mecanismo para el acceso de otro regidor al cargo de alcalde o regidor (o del accesitario en caso del último de estos); ii) las que se refieren al alejamiento voluntario de la autoridad municipal, previo permiso al concejo municipal y iii) las que constituyen una sanción ante una conducta considerada perjudicial para el desarrollo de los fines constitucionales de los gobiernos locales (artículo 195 de la Constitución).
3. El primer grupo de causales de vacancia trata de remediar situaciones ajenas a la gestión municipal pero que por sus propios efectos, imposibilitan que el alcalde o regidor desempeñen normalmente su función municipal. Así dentro de este grupo pueden mencionarse las causales de los incisos 1, 3 y 5 del artículo 25 de la LOM, relativas a la incapacidad temporal (sea física o mental), el



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

mandato de detención o la condena a pena privativa de la libertad en segunda instancia. En todas ellas, el hecho sucede fuera del ámbito municipal e impide que el alcalde o regidor pueda desempeñar su función.

Como segundo tipo debe mencionarse a la causal del inciso 2 referida a la licencia autorizada por concejo municipal, para apartarse de la función edil. No menciona la ley la razón por la cual se habilita para otorgar licencia, lo que demuestra el amplio ámbito de discrecionalidad que tiene cada concejo municipal para otorgarla, siempre que no se rebase el límite de 30 días naturales señalado en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Finalmente, el tercer tipo está conformado por la causal que implica la comisión de alguna falta grave que afecte la función municipal. Nos referimos a la causal señalada en el inciso 4 del artículo 25 de la LOM que expresamente indica: “por sanción impuesta por falta grave de acuerdo al reglamento interno del concejo municipal”. Quiere ello decir que, en este caso, la decisión de suspensión es consecuencia de la comisión de una falta de especial gravedad; en otras palabras, constituye la expresión de un poder sancionador de la administración municipal; por ende, su realización debe estar revestida especialmente de las garantías que rodean el derecho administrativo sancionador.

B. La suspensión por comisión de falta grave y las garantías del procedimiento de aplicación de esta sanción

4. La suspensión, en tanto es una sanción, constituye una limitación al ejercicio del derecho de acceso al cargo público representativo así como a la libertad de trabajo; razón por la cual, su declaración debe ser consecuencia de un procedimiento rodeado de las debidas garantías, más aun en los casos en que la suspensión constituye un reproche ante una determinada conducta considerada perjudicial para la gestión municipal; todo ello con la finalidad de evitar que la decisión esté basada en la arbitrariedad o el ejercicio abusivo de tal competencia por parte del concejo municipal.
5. Vistas las cosas desde el prisma de los derechos constitucionales, en el procedimiento y la decisión de suspensión deben respetarse los principios y derechos que integran el debido proceso, especialmente los señalados en los artículos 2 y 139 de la Constitución Política. El debido proceso constituye un concepto complejo que comprende una serie de derechos cuyos titulares son los sujetos del procedimiento, así como de deberes por parte de la instancia decisoria, todas ellas tendientes a garantizar la justicia de la decisión. Ahora, si bien es claro que estas garantías gozan del máximo predicamento posible en el seno de los procesos jurisdiccionales, ello no merma su exigibilidad en los procedimientos administrativos de suspensión que residen en los concejos municipales.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

6. En tal sentido, debe procurarse que el ejercicio de la función decisoria que la Ley Orgánica de Municipalidades asigna a los concejos municipales no sea consecuencia de la revancha política o de una consigna político partidaria, sino la apreciación debida de hechos concretos y la normativa aplicable. En tal razón, es exigible, sin duda, una adecuada motivación de la decisión de suspender o no a la autoridad municipal.
7. Además de la motivación, que constituye la plasmación del razonamiento que da origen a la decisión, es necesario que esta se encuentre precedida de un procedimiento que refleje un debate en torno a las imputaciones de los hechos que configuran la causal de suspensión y los argumentos de defensa que los contradicen por parte del alcalde o regidor.

Este debate solo es posible si se asegura la participación efectiva de cada una de las partes, en especial del alcalde o regidor cuya suspensión se solicita, más aún si se trata de una sanción por la comisión de una falta grave prevista en el reglamento interno del concejo municipal. Esta participación solo puede darse si, entre otras cosas, se permite a la mencionada autoridad conocer de las imputaciones previamente a la audiencia donde se toma la decisión, asistir y ejercer la defensa ante el concejo municipal, a recabar y presentar medios de prueba que sustenten su posición, entre otros. Por su parte, el concejo municipal, en tanto órgano decisor debe también respetar ciertos parámetros mínimos del debido proceso; así, debe notificar al encausado con las imputaciones que se realicen, dar la posibilidad de que ejerza su derecho de defensa y a la prueba, analizando sus medios probatorios y argumentos, aceptándolos o rebatiéndolos según corresponda; asimismo, la decisión debe estar fundada en derecho, es decir, debe ser acorde con el ordenamiento vigente, especialmente con los principios contenidos el artículo IV del Título Preliminar y el artículo 230 de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, relativos al procedimiento administrativo sancionador.

C. Criterios para determinar la comisión de falta grave generadora de la suspensión

8. A diferencia de las otras causales de suspensión, el inciso 2 del artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades contiene una remisión normativa al reglamento del concejo municipal. Así, la conducta cuya realización amerita la suspensión no está establecida en la ley, esta remite al reglamento del concejo municipal para que establezca las conductas consideradas como faltas graves.

Corresponde entonces a los concejos municipales tipificar adecuadamente las conductas que ameritan la suspensión del cargo. La tipificación consiste en la descripción precisa de la conducta en la que debe incurrir el alcalde o regidor



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

para ser merecedor de la sanción. Evidentemente, este poder para tipificar las infracciones que el legislador ha confiado a los concejos municipales debe respetar ciertos límites. Se trata de parámetros que vienen impuestos desde la Ley Orgánica de Municipalidades y desde los principios que informan el derecho administrativo sancionador, varios de ellos, igualmente, recogidos en la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Característica del principio de tipicidad lo constituye la descripción precisa y a la vez clara de la conducta que es objeto de sanción, con la finalidad de que los destinatarios de la norma puedan prever lo jurídicamente prohibido y modificar o adecuar su comportamiento a efectos de evitar la sanción prevista en el ordenamiento.

9. En la medida en que la ley señala que se trata de *faltas*, deben, en primer lugar, tratarse de actos que atenten contra los fines que la Constitución y la ley hayan encargado a los municipios y que se produzcan como consecuencia de la conducta realizada por el alcalde o regidor. Así, constituirá una falta la conducta que es contraria al ordenamiento jurídico municipal y que atenta contra los valores y principios que guían la función municipal.
10. En segundo lugar, la ley hace referencia a faltas *graves*, es decir a una clase especial de faltas o conductas que son especialmente lesivas, por su entidad en sí mismas o por las consecuencias perjudiciales que generan.
11. En tercer lugar, las faltas deben estar señaladas *expresamente* en el respectivo reglamento interno de concejo municipal. Este señalamiento comporta la descripción de la conducta que debe haber realizado el miembro del concejo municipal que debe cumplirse y verificarse antes de ser objeto de sanción. Asimismo, debe cumplir con las formalidades de su *publicación* a efectos de que tenga plena vigencia. A este respecto cabe indicar que el inciso 12 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades señala que el reglamento del concejo debe ser aprobado mediante ordenanza municipal, lo que significa, por tanto, que debe aplicarse el orden de prelación en cuanto a los medios de publicidad que señala el artículo 44 de la misma ley.
12. En cuarto lugar, debe respetarse el principio de culpabilidad, es decir debe demostrarse la relación entre los hechos reputados como falta y la conducta (acción u omisión) del alcalde o regidor a quien se le pretende imponer una sanción.
13. En quinto lugar, dado que la ley no señala cuál debe ser el plazo exacto que dure la suspensión, debe ser el reglamento el que señale, conforme a las faltas que tipifique, los plazos de suspensión para cada uno de ellos. Así, en esta determinación debe respetarse el principio de proporcionalidad, según el cual la sanción (en este caso la duración de la suspensión) debe ser proporcional a la gravedad de la falta. Aún más, incluso cuando ello no conste expresamente en



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

el reglamento interno, el concejo municipal deberá tener en cuenta el criterio de la proporcionalidad al momento de graduar la duración de la suspensión a imponer, ya sea en el reglamento interno del concejo o en la decisión misma que ordena la suspensión, siempre que no sobrepase los 30 días naturales, límite máximo establecido por la jurisprudencia constante del Jurado Nacional de Elecciones.

D. Sobre la competencia exclusiva del Jurado Nacional de Elecciones para revocar el acuerdo de concejo que declara la suspensión de un alcalde o regidor

14. El artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades estipula que la suspensión de los alcaldes o regidores constituye una atribución de los respectivos concejos municipales. El mismo artículo señala que contra esta decisión puede ser objeto de recurso de reconsideración y, posteriormente, de apelación.

Expresamente, dice la ley: “el concejo municipal lo elevará al Jurado Nacional de Elecciones en un plazo no mayor de cinco días hábiles”. Quiere ello decir que es el Jurado Nacional de Elecciones el órgano competente para conocer de las impugnaciones contra la decisión de suspensión de un alcalde o regidor.

15. Ahora bien, puede suponerse que el Poder Judicial es también competente para conocer los cuestionamientos contra la decisión de suspender a una autoridad municipal; en la medida en que según la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, aprobado por D. S. 013-2008-JUS) son los jueces del Poder Judicial los competentes para conocer las demandas destinadas a revocar los actos de la administración pública. No obstante, esta conclusión supondría admitir la naturaleza meramente administrativa de las decisiones de los concejos municipales al momento de sancionar con la suspensión a sus miembros, lo cual, por ende, llevaría a admitir la aplicación del artículo 3 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (Ley 27584), según el cual “las actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales”.

En realidad, este razonamiento desconoce la especial naturaleza de la actuación de los concejos municipales. Puede afirmarse en líneas generales que la actuación de las municipalidades se desenvuelve en dos clases de actos: los actos administrativos en sentido estricto y los actos administrativos con relevancia política, en la medida en que inciden en el ejercicio del cargo público representativo (consecuencia del derecho a elegir y ser elegido), alejando de manera temporal o permanente de su función a quien ha recibido el respaldo de la voluntad popular expresada en comicios libres.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

Ejemplo de actos administrativos con relevancia política que despliegan los concejos municipales lo constituyen los acuerdos de concejo municipal que determinan la suspensión o vacancia del alcalde o los regidores. Dada su especial naturaleza, así como la importancia de sus consecuencias, el legislador ha señalado una instancia especial para el cuestionamiento de sus actos: el proceso jurisdiccional que residen en última instancia ante Jurado Nacional de Elecciones (artículo 25, *in fine*, de la Ley Orgánica de Municipalidades).

Estas consideraciones, unidas a un criterio de especialidad (según la cual lo especial o particular prima sobre lo general) hacen concluir que la resolución de los cuestionamientos a las decisiones sobre la suspensión o no de los alcaldes o regidores corresponde en exclusiva al Jurado Nacional de Elecciones. Ello trae como lógica consecuencia la ilegitimidad de la actuación de órganos distintos a él que conozcan o resuelvan sobre dichas impugnaciones.

E. El caso concreto

1. Cuestión previa: El avocamiento inconstitucional por el juez en lo contencioso administrativo en el presente caso y los efectos de la cosa juzgada

16. En la audiencia pública de vista de la causa de este proceso, la defensa de la parte apelante hizo conocer a este Jurado Nacional de Elecciones una sentencia de fecha 21 de abril de 2009 (cuyo texto obra a fojas 225 y siguientes) emitida por el Segundo Juzgado Mixto de La Florida, en la cual se declara “nulo y sin efecto legal alguno el acto administrativo de sanción impuesto al demandante consistente en la suspensión en el ejercicio de sus funciones por el periodo de 60 días”, la cual ha sido declarada consentida mediante Resolución Número Veintitrés (foja 230). De la lectura de sus fundamentos no queda duda que el acto administrativo impugnado en la vía judicial es la sanción de suspensión acordada en la sesión de concejo de fecha 20 de febrero de 2008 contra el alcalde don Jesús Jubenal Cueva Capa.

17. El Jurado Nacional de Elecciones se enfrenta de esta manera ante el problema de tener que respetar una resolución nacida de un acto ilegal, cual es el avocamiento indebido por parte del juez en lo contencioso administrativo en la medida que las impugnaciones de los acuerdos de concejo municipal que suspenden a la autoridad edil deben ser conocidas y resueltas por el Jurado Nacional de Elecciones, constituyendo esta una competencia exclusiva en virtud del criterio de especialidad que subyace al artículo 24 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Tal actuación se encuentra viciada de inconstitucionalidad en la medida en que se ha desviado de la jurisdicción predeterminada por ley (artículo 139, inciso 3



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

de la Constitución) a los demandados en el proceso contencioso administrativo, en la medida que la jurisdicción correspondiente era la electoral, conforme se ha justificado en los párrafos precedentes. En definitiva, este colegiado considera que al juez en lo contencioso administrativo que ha actuado ilegalmente le alcanza alguna clase de responsabilidad, sin que pueda alegar desconocimiento alguno de la normativa aplicable, no solo porque ello es contrario a la propia función jurisdiccional (*iura novit curia*), sino porque en su resolución ha tenido en cuenta y citado varias veces a la Ley Orgánica de Municipalidades como norma material para evaluar el fondo del caso, sin atender lo señalado por ella misma respecto al órgano competente para conocer esta clases de casos, declarándose competente para resolver la impugnación iniciada por el demandante contra el acuerdo de concejo municipal.

Sin embargo, tal deber de respeto se limita a no revocar lo ordenado por el órgano jurisdiccional, pero no a dejar de pronunciarse respecto a la apelación que válidamente ha llegado a esta sede electoral que sí es plenamente competente para resolver, en vía de apelación, los pedidos de nulidad de las sanciones de suspensión interpuestas por los concejos municipales.

2. El fondo del caso: las formalidades de la decisión de suspensión del alcalde

18. Una vez expuestas las bases sobre las que se ha de evaluar el presente caso, es necesario hacer referencia a los hechos para que, luego del correspondiente análisis, se determine si se han respetado los principios y derechos que constituyen los presupuestos básicos del procedimiento y la aplicación de la sanción de suspensión.

La afectación de las formalidades de la convocatoria de la sesión que suspende al alcalde don Jesús Jubenal Cueva Capa

19. A fojas 07 vuelta, puede notarse que la Sesión de Concejo N° 2, del 30 de enero de 2008, es postergada para el día lunes 4 de febrero; fecha en la que se materializa el pedido del regidor don José Luis Armas para aplicar la sanción de suspensión contra el alcalde don Jesús Jubenal Cueva Capa sustentada básicamente en: i) la negativa de dar información económica a los vecinos (solicitud signada con el Exp. N° 041 de 18 de enero de 2008); ii) la retención en su domicilio de material bibliográfico donado al municipio por la Universidad César Vallejo de Trujillo; iii) haber utilizado bienes municipales en beneficio de terceros como lo es el equipo de propiedad de la municipalidad; y iv) ausentarse el día 1 de febrero de la alcaldía sin dejar encargatura alguna. Ante dicho pedido se convoca para el día 19 de febrero de 2008 la realización de la sesión extraordinaria que resuelva el pedido de suspensión planteado.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

20. En la sesión extraordinaria del día 19 de febrero de 2008, el alcalde solicita la formación de una comisión investigadora ante la cual ejercer sus descargos. Se observa, a fojas 13 vuelta, la opinión de diversos regidores en contra del pedido del alcalde, básicamente en razón a que desde el planteamiento inicial del pedido de suspensión ha transcurrido el tiempo prudencial para reunir sus pruebas de descargo. Ante ello el alcalde manifiesta la violación del debido proceso y abandona la sesión (fojas 14 y 14 vuelta).

No obstante, la sesión se reanuda a las 14:00 horas del día 20 de febrero de 2008, momento en el cual se impone la sanción de suspensión al alcalde don Jesús Juvenal Cueva Capa. Debe tenerse en cuenta que a foja 15 corre la "invitación" suscrita por cuatro regidores, de fecha 20 de febrero de 2008 y recibida a las 11:00 de la mañana, para participar en la sesión de concejo de ese mismo día a las 14:00 horas.

Ello no hace sino corroborar que la sesión del 20 de febrero había sido convocada sin las formalidades que establece la Ley Orgánica de Municipalidades. En efecto, señala el artículo 13 de la LOM que las sesiones de concejo pueden ser convocadas por los regidores siempre que entre la convocatoria y la sesión medie no menos de 5 días hábiles. Esto no ha ocurrido porque, como bien se aprecia del expediente, la convocatoria se realizó en la mañana del día 20 de febrero de 2008 y la decisión de suspensión se tomó en la tarde del mismo día.

21. Ahora bien, no puede considerarse a la sesión del día 20 de febrero de 2008 como una continuación de la sesión del día 19, esta última válidamente convocada. De la lectura del artículo 15 de la LOM se entiende que para considerar una sesión como continuación de la otra, sin que sea necesario cumplir con las formalidades de una nueva convocatoria, el aplazamiento de la sesión debe constar mediante acuerdo propuesto por dos tercios del número legal de regidores. Esto no ocurre en el presente caso, porque el último acto consignado en el cuaderno de actas de la sesión correspondiente al día 19 de febrero de 2008 es el abandono de la sesión por parte del alcalde.

Sin embargo, además de que no se han seguido los procedimientos establecidos en la ley para convocar válidamente a una sesión de concejo municipal, más aún tratándose de una en la que se imponga la sanción a uno de sus miembros, debe tenerse en cuenta que también se han violado otros principios y derechos que deben rodear el procedimiento de suspensión.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

La afectación del deber de motivación de la sanción de suspensión

22. Puede notarse, según el acta de la sesión del día 20 de febrero de 2008, convocada sin las formalidades de ley, que no existe motivación o exposición de razonamiento alguno por el que se concluya respecto de la necesidad de aplicar la sanción de suspensión al alcalde don Jesús Jubenal Cueva Capa. Únicamente pueden notarse, a fojas 13, correspondiente al acta de la sesión del 19 de febrero de 2008, las imputaciones del regidor don José Luis Armas Hernández, sin existir debate posterior sobre ellas ni en el pleno del concejo municipal ni ante comisión alguna por la cual pueda determinarse la veracidad de las acusaciones. La única discusión que se aprecia se realiza en torno al pedido del alcalde para conformar una comisión *ad hoc*, mas no acerca de los hechos en los que se basa el pedido de suspensión.

La motivación, como se dijo, constituye el presupuesto básico para poder analizar las razones que dieron origen a la sanción; ante su ausencia no es posible evaluar el modo de aplicación al caso de los criterios de culpabilidad o proporcionalidad que se han mencionado en los fundamentos 12 y 13 de la presente resolución. Entonces, al no constar la posibilidad del alcalde para efectuar sus descargos correspondientes, se ha afectado su derecho a la defensa y, en consecuencia, al debido proceso.

Sobre la publicación del reglamento interno de concejo municipal como parámetro para aplicar la sanción de suspensión

23. Finalmente, debemos pronunciarnos acerca de la validez del reglamento interno del concejo municipal como parámetro para imponer la sanción de suspensión a pesar de no haber sido publicado conforme lo señala la Ley Orgánica de Municipalidades, hecho que ha sido denunciado por la defensa del alcalde en la audiencia pública realizada ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con fecha 17 de junio de 2009.

Cierto es que la LOM señala que el reglamento interno debe ser aprobado por el concejo municipal mediante ordenanza municipal (artículo 9, inciso 12). Consecuentemente, conforme al orden de prelación en la publicidad de las normas municipales, entre las que obviamente se encuentran las ordenanzas, debe corresponder su publicación en un diario de circulación nacional, regional, local o, de ser el caso, a través de cartelones en zonas visibles y locales municipales (artículo 44).

24. Debe tenerse en cuenta que, en principio, la publicidad de las normas legales constituye un presupuesto necesario para su vigencia. Ello se deduce a partir de la interpretación del enunciado constitucional que señala que “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial” (artículo



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

109 de la Constitución). El criterio que subyace a este dispositivo es el conocimiento que debe tener la ciudadanía sobre las normas que le afectan para adecuar su comportamiento a ellas. De allí que no sean válidas, y por ende resultan inexigibles, las normas de carácter secreto. Entonces, el conocimiento público supone el presupuesto para la aplicación de toda norma jurídica.

25. En consecuencia, conforme se aprecia en foja 172, al no haberse podido demostrar la publicación del Reglamento Interno del Concejo Municipal de La Florida, tal norma no puede constituir referente normativo válido para la aplicación de la sanción de suspensión contra el alcalde ni contra otro miembro del concejo municipal. Por lo mismo, constituye deber de la administración municipal darle la adecuada publicidad exigida por ley.

IV. CONCLUSIONES

Conforme a los fundamentos precedentemente expuestos, se concluye lo siguiente:

- i) La suspensión contra don Jesús Jubenal Cueva Capa ha sido impuesta con infracción a los derechos y principios que componen al debido proceso; razón por la cual, el Acuerdo de Concejo de fecha 20 de febrero de 2008 carece de validez.
- ii) Se ha infringido el deber de publicación del Reglamento Interno del Concejo Municipal; consecuentemente, en tanto ésta no sea realizada, existe impedimento legal para imponer sanción de suspensión a cualquier miembro del Concejo Municipal de La Florida.
- iii) La actuación del Segundo Juzgado Mixto de La Florida, por la cual declaró nula la suspensión del cargo de alcalde de don Jesús Jubenal Cueva Capa, constituye un acto ilegal que ha supuesto la invasión de competencias jurisdiccionales reconocidas en exclusiva al Jurado Nacional de Elecciones.

El Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones,

RESUELVE:

Artículo primero.- Declarar **NULO** el Acuerdo de Concejo de fecha 20 de febrero de 2008 por el que se suspendió a don Jesús Jubenal Cueva Capa del cargo de alcalde de la Municipalidad Distrital de la Florida, estando a lo resuelto por el Segundo Juzgado Mixto de La Florida mediante Resolución N° 22, del 21 de abril de 2009, sin perjuicio de lo prescrito en los puntos resolutivos siguientes.

Artículo segundo.- ORDENAR al Concejo Municipal del distrito de La Florida, provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca, convocar a sesión extraordinaria para decidir sobre el pedido de suspensión contra el alcalde don



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución n.º 409 - 2009 - JNE

Jesús Jubenal Cueva Capa, respetando los plazos de ley; para lo que previamente deberá darse publicidad al reglamento interno del concejo municipal, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, y conformar una comisión de investigación que permita analizar los cargos materia de la solicitud de suspensión y los descargos que en su defensa plantee el alcalde.

Artículo tercero.- REMITIR copias certificadas de las partes pertinentes del presente expediente a la Oficina de Control de la Magistratura y al Ministerio Público, a fin de que procedan conforme a sus atribuciones, en atención a evaluar la conducta del juez don Jorge Ramírez Núñez del Segundo Juzgado Mixto de La Florida de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, quien se avocó indebidamente al conocimiento de la nulidad del Acuerdo de Concejo Municipal del 20 de febrero de 2008 por el que se suspende al alcalde de La Florida.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

SIVINA HURTADO

MINAYA CALLE

MONTOYA ALBERTI

VELARDE URDANIVIA

Bravo Basaldúa
Secretario General