



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0720-2011-JNE*

**Expediente N.º J-2011-0554**

Lima, treinta de septiembre de dos mil once

**VISTO** en audiencia pública de fecha 30 de septiembre de 2011, el recurso de apelación interpuesto por los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio contra el Acuerdo de Concejo N.º 028-2011-MDP/C, expedido por la Municipalidad Distrital de Pachacámac, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra el Acuerdo de Concejo N.º 021-2011-MDP/C mediante el cual se les impuso sanción de suspensión por falta grave señalada en el reglamento del concejo municipal, en aplicación del artículo 25, inciso 4, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

**ANTECEDENTES**

Los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio dirigieron, en fecha 17 de enero de 2011, una carta notarial a la regidora Elisa Limachi Puca, en la cual le solicitaban que les entregue el audio, de cuya existencia hizo referencia minutos antes de la sesión de concejo municipal del 12 de enero de 2011, en donde constarían los detalles de la reunión privada que los cinco regidores habían sostenido en fecha 9 de enero de 2011, así como también que indicara los nombres de las personas “allegadas al alcalde” que le alcanzaron dicho audio.

Con fecha 18 de enero de 2011, la regidora Elisa Limachi Puca mediante carta notarial dirigida a los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio, manifestaba su rechazo y extrañeza ante la carta dirigida por estos, niega que les haya manifestado, con anterioridad a la sesión de concejo municipal de fecha 12 de enero de 2011, noticia alguna sobre la existencia de un audio entregado por terceras personas. Asimismo, señala que dicha actitud es constitutiva de los delitos de injuria y difamación, es infractora de los deberes de conducción respetuosa y correcta, establecidos en el reglamento interno del concejo (en adelante, RIC) y, por último, pasible de sanción de suspensión por falta grave, según los numerales 13, 18 y 20 del artículo 100 de la misma norma.

Mediante Acuerdo de Concejo N.º 04-2011-MDP/C, 8 de febrero de 2011, se constituyó la comisión de ética del concejo municipal encargada de conocer, investigar y dictaminar la denuncia de la regidora Elisa Limachi Puca. Dicha comisión elevó el Informe N.º 001-2011-MDP/CE en el que se concluye que los regidores denunciados habían ejercido coacción y amenaza contra la referida regidora para obtener la entrega del audio antes mencionado; también concluyen en la viabilidad de imponer la sanción de suspensión por falta grave, pues se han cometido las faltas señaladas en los numerales 13, 18 y 20 del artículo 100 del RIC.

En sesión ordinaria de fecha 26 de abril de 2011, con la asistencia de la totalidad del concejo municipal, se sometió a votación la suspensión solicitada por la comisión de ética, la cual fue aprobada por mayoría de 5 votos a favor y 4 en contra; se emitió luego el Acuerdo de Concejo N.º 021-2011-MDP/C, por el que se sanciona con suspensión de 15 días naturales a los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio.

Por escrito de fecha 3 de mayo de 2011, los aludidos regidores interpusieron recurso de reconsideración argumentando que la remisión de una carta notarial no significaba ejercicio de coacción, pues no se trataba de un acto de violencia o amenaza contra la regidora Elisa



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0720-2011-JNE*

Limachi Puca, sino el ejercicio regular de un derecho. Asimismo, también señalaron una parcialización de parte de la comisión de ética que investigó los hechos, por cuanto su informe no indicó bajo qué argumentos o pruebas aceptaban lo dicho por la regidora cuando esta negara que había manifestado la existencia del audio.

Por Acuerdo de Concejo N.º 027-2011-MDP/C, se dispuso que la comisión de ética evaluara el mencionado recurso de reconsideración, por lo que, con fecha 9 de mayo de 2011, se emitió el Informe N.º 002-2011-MDP/CE en el que se consigna que debía declararse improcedente dicho recurso, pues de los actuados se observaba que los regidores incurrieron en faltas graves que ameritaban la sanción de suspensión impuesta.

En la sesión de concejo municipal del 10 de mayo de 2011, se emitió el Acuerdo de Concejo N.º 028-2011-MDP/C, por el que se aprobó el dictamen de la comisión de ética, declarando improcedente el recurso de reconsideración planteado contra el Acuerdo de Concejo N.º 021-2011-MDP/C.

Por escrito de fecha 27 de mayo de 2011, los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio interponen recurso de apelación contra el mencionado acuerdo, y señalan que el concejo municipal no ha expuesto los argumentos por los que desestima la reconsideración, y que se limita a someter a votación el dictamen de la comisión de ética. Asimismo, también señalan que el acuerdo impugnado incurre en los mismos errores del Acuerdo de Concejo N.º 021-2011-MDP/C, relativos a la ausencia identificación de los hechos con las conductas señaladas en el RIC, tales como coacción, amenaza y violencia contra la regidora, conspiración, intriga y confabulación para desestabilizar a la municipalidad o la de formular denuncias sin sustento probatorio.

#### **CONSIDERANDOS**

1. Como ya lo tiene dicho el Jurado Nacional de Elecciones, la suspensión de un miembro del concejo municipal, en aplicación del artículo 25, inciso 4, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, constituye una sanción impuesta como consecuencia de haber incurrido en alguna de las faltas graves señaladas en el respectivo reglamento interno de concejo municipal (en adelante, RIC).
2. En esa medida, la aplicación de esta sanción ha de estar acompañada del respeto a las garantías que conforman el debido proceso, en especial de aquellas consignadas en el derecho administrativo sancionador. Así, el Jurado Nacional de Elecciones (desde la Resolución N.º 409-2009-JNE hasta la 680-2011-JNE, entre otras) uniformemente ha reconocido lo siguiente: a) las faltas deben estar señaladas previamente en el RIC correspondiente (principios de legalidad y tipicidad), b) su comisión debe afectar principios y valores de la actuación municipal (principio de lesividad), c) debe existir relación directa entre los miembros del concejo municipal a quienes se pretende sancionar y conducta considerada (principio de culpabilidad) y d) la conducta atribuida válidamente debe subsumirse en aquella otra descrita de manera abstracta en el RIC. Adicionalmente, no puede dejar de tenerse en cuenta que si bien el artículo 25 de la LOM no señala cuál es el plazo máximo de duración de la suspensión que debe imponerse, este no puede ser superior a los 30 días naturales (Resolución N.º 485-2011-JNE), en atención a criterios de proporcionalidad entre la gravedad del hecho cometido y el tiempo de duración de la sanción.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0720-2011-JNE*

3. En el caso concreto del Concejo Distrital de Pachacámac, la regidora solicitante de la suspensión señala que los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio han incurrido en las faltas graves señaladas en los numerales 13, 18 y 20 del artículo 100 del RIC de Pachacámac, cuyo tenor es el siguiente:
13. Ejercer coacción, amenaza, violencia contra el alcalde, regidores, funcionarios o cualquier otro servidor de manera directa o por intermedio de terceros.  
(...)
18. Conspirar, intrigar, o confabular directa o indirectamente para perjudicar, desestabilizar a la municipalidad y/o difamar a los miembros del concejo o a los funcionarios de la municipalidad.  
(...)
20. Formular denuncias sin sustento probatorio que afecten la imagen de la institución, o el honor, dignidad, y la buena reputación de alcalde, regidores, funcionarios y servidores públicos de la corporación municipal.
4. La descripción de las conductas consideradas como faltas graves que se efectúa en los incisos 13, 18 y 20 del artículo 100 del RIC cumplen con el principio de tipicidad, en la medida en que permiten anticipar suficientemente qué es lo que los destinatarios de la norma no pueden realizar si no quieren ser objeto de sanción de suspensión.
5. Los hechos materia del procedimiento hacen referencia a la carta notarial que los cuatro regidores remitieron, en fecha 17 de enero de 2011, a la regidora Elisa Limachi Puca y cuyo contenido comportaría la comisión de las faltas graves señaladas en el considerando anterior.

Dicha carta, consigna, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] le solicitamos la entrega de dicho audio para que no se le pueda dar otra sustanciación distinta a su contenido, y además para que indique y precise cuáles son los nombres de las personas que cometieron el ilícito penal en salva guarda de su persona, dejando expresa constancia que si dan mal uso a este audio obtenido ilícitamente *procederemos a denunciarla ante el poder jurisdiccional* por delito de difamación y asociación ilícita para delinquir y encubrimiento real [sic], por abuso de confianza y de la buena fe, por cuanto su actitud dolosa nos ha causado perjuicio a nuestras personas [sic], porque atentan [sic] contra nuestros principios y la buena reputación ya que somos autoridades elegidas por el pueblo y somos personas públicas que merecemos respeto, *toda vez que usted es parte de todo ello, ya que este asunto se puede tergiversar y darse malos entendidos* [sic], y para tal efecto le *conminamos para que dentro del término de la distancia, recepcionada* [sic] *la presente comunicación, en referencia de los motivos solicitados, pueda hacernos usted entrega física del respectivo audio y/o sindique a los infractores de la ley* [...] [énfasis agregado].

Para que la sanción de suspensión contra los cuatro regidores apelantes se encuentre justificada, las expresiones contenidas en la carta que se acaba de exponer deberán ser posibles de subsumir las conductas señaladas en los incisos 13, 18 y 20 del artículo 100 del RIC. Solo de esta manera podrá satisfacerse el principio de culpabilidad necesario para la atribución de responsabilidad y de aplicación de la consecuencia jurídica prevista en la LOM.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0720-2011-JNE*

6. Así, en lo que se refiere a lo señalado en el inciso 13 del artículo 100 del RIC, este Supremo Tribunal Electoral no aprecia que alguno de los términos de la carta suponga ejercer coacción, amenaza o violencia contra la regidora Elisa Limachi Puca.

En efecto, la coacción encuentra su significado en el artículo 151 del Código Penal, el cual lo define como obligar a otro, mediante amenaza o violencia, a hacer lo que la ley no manda o le impide hacer lo que ella no prohíbe.

Lo primero que debe destacarse es que la definición legal de coacción contiene a la amenaza o violencia como medios utilizados para ejercer la coacción; sin embargo, estas constituyen categorías independientes, según el inciso 13 del artículo 100 del RIC. Así, deben analizarse por separado la coacción, en la cual la amenaza o violencia serían los medios de realización, de aquel otro ejercicio violento o intimidatorio orientado a una finalidad distinta a la coacción o, de ser el caso, inexistente incluso. En otras palabras, si bien la coacción, en la norma penal supone el ejercicio de amenaza o violencia para su configuración, en el RIC de la Municipalidad Distrital de Pachacámac estas constituyen falta independientes y autónomas; de allí que en el presente caso debe realizarse análisis separados sobre su presencia en los hechos subyacentes.

Entonces, para que se configure la coacción, al margen de los medios empleados, debe apreciarse que el fin perseguido por el agente debe ser ilícito, como buscar la realización de una acción consistente en hacer lo que la ley no manda o impedir que se haga lo que ella no prohíbe.

7. A juicio del Jurado Nacional de Elecciones, la remisión de una carta notarial en la que se le exige una acción no reviste suficiente entidad como para señalar que nos encontramos ante una coacción en sentido estricto. De su lectura, se aprecia que la conminación está orientada no a infringir un mal, sino a iniciar los mecanismos previstos en la ley, a los cuales tiene derecho cualquier ciudadano. El apercibimiento de hacer algo que, de no producirse, en este caso la entrega del audio, comportará acudir a las autoridades judiciales a través de la respectiva denuncia no reviste ilegalidad alguna que acredite la configuración de elemento ilícito de la coacción. Más aún, la denuncia ante la autoridad policial o judicial en el ejercicio de un derecho no supone el establecimiento de una situación perjudicial para el sujeto que alega ser objeto de coacción, puesto que ello no genera per se la modificación de su situación jurídica, la cual solo puede producirse, de ser el caso, luego de un proceso judicial de determinación de responsabilidades, las que, de establecerse, serán consecuencia de poder estatal de aplicar el derecho y no de los regidores cuya suspensión se solicita.
8. Asimismo, debe descartarse que los términos expuestos en la carta no suponen el ejercicio de violencia en sentido estricto, puesto que esta solo puede inflingirse mediante el contacto físico que tiende a alterar la composición somática del sujeto pasivo, lo que es imposible de efectuarse mediante la lectura de una carta (que es un medio escrito). Adicionalmente, debe descartarse la existencia de amenaza, la que por definición comporta la manifestación anticipada del acontecimiento de un hecho perjudicial para la persona a la que se amenaza, su entorno cercano o respecto de algo con la que esta se relacione de manera directa y capaz de torcer su libre determinación de su accionar; si bien se conmina la entrega de un audio bajo apercibimiento de denuncia ante las autoridades competentes, ello, como ya ha sido expuesto, no puede ser considerado como un mal en sentido estricto.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0720-2011-JNE*

9. Por otro lado, el artículo 100 del RIC, numeral 18, señala que constituye falta grave conspirar, intrigar o confabular directa o indirectamente para perjudicar o desestabilizar la municipalidad o difamar a los miembros del concejo municipal. A este respecto, deben señalarse dos cosas: en primer lugar, la carta notarial remitida por los cuatro regidores cuya vacancia se solicita no implica que estos hayan conspirado, intrigado o confabulado. Para ello es necesario, cuando menos, la constatación de un conjunto de actos destinados a perjudicar o desestabilizar la institución municipal. No obran en el expediente ni en los informes de la comisión de ética dictaminadora referencia alguna a hechos distintos que supongan la existencia de actos concatenados o complejos que determinen conspiración, intriga o confabulación.
10. En segundo lugar, tampoco se puede decir que los regidores apelantes hayan cometido difamación. Según el artículo 132 del Código Penal, la difamación exige la atribución a una persona de un hecho, una cualidad o una conducta que pueda perjudicar su honor o reputación. Sin embargo, por definición, la difamación exige que tal atribución se realice ante varias personas, reunidas o separadas.

En el caso sub iúdice, la atribución de la posesión de un audio a la regidora Elisa Limachi Puca se realiza en una carta notarial dirigida a una única destinataria, que es precisamente la propia regidora. En esa medida se constata la inexistencia de terceras personas ante las que se haya atribuido hechos falsos o indemostrables a la regidora en mención, elemento necesario para que la acción de los regidores pueda ser calificada de difamación.

11. Finalmente, según el inciso 20 del artículo 100 del RIC, constituye falta grave formular denuncias sin sustento probatorio que afecten la imagen de la institución o el honor, la dignidad y la buena reputación de los miembros del concejo municipal o sus funcionarios y servidores. A este respecto, este Supremo Tribunal entiende que para que se configure la falta grave la denuncia a la que se refiere la norma debe realizarse ante una autoridad de carácter oficial, competente para conocer los hechos atribuidos a la regidora o al alcalde de la Municipalidad Distrital de Pachacámac, cuestión que no ha sido probada en el presente expediente.
12. En conclusión, como ha quedado demostrado en autos, la remisión de la carta no ha comportado la comisión de las faltas graves señaladas en los incisos 13, 18 y 20 del artículo 100 del RIC, razón por la cual no se encuentra justificada la imposición de sanción de suspensión contra los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio por los hechos del presente caso.
13. De manera adicional, el Jurado Nacional de Elecciones debe manifestar su disconformidad con la ejecución anticipada de la sanción de suspensión de la que han sido objeto los regidores apelantes. En efecto, según se desprende de la constatación policial de fecha 3 de mayo de 2011, suscrita por el comisario distrital de Pachacámac, el 29 de abril de 2011 los regidores mencionados fueron obligados a retirarse de la mesa destinado a los miembros hábiles del concejo municipal, a efectos de dar inicio a la sesión ordinaria programada a la que habían sido convocados. Asimismo, también obra en el expediente la impresión gráfica de la convocatoria a la sesión ordinaria que se realizó el 10 de mayo de 2011 en la que no figuran como destinatarios los regidores Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 0720-2011-JNE*

Todo ello no hace sino ratificar el convencimiento de que en los hechos, y a pesar de encontrarse en discusión la certeza de la sanción impuesta a nivel municipal, la suspensión ya fue ejecutada, por cuanto no se les permitió su presencia en las sesiones de concejo municipal, retirándolos en un caso (sesión ordinaria del 29 de abril de 2011), y no comunicándoles sobre su realización, en el otro (sesión del 10 de mayo de 2011).

14. Para este Supremo Tribunal Electoral, la ejecución anticipada de la sanción de suspensión contra los regidores mencionados supone un abuso de autoridad reprochable desde todo punto de vista, pues la sanción no había quedada aún consentida, por haber sido impugnada, mediante recurso de reconsideración de fecha 3 de mayo de 2011.
15. En suma, la ejecución anticipada de la suspensión constituye una ilegal actuación de la administración municipal, por cuanto desconoce no solo los derechos a impugnar de los regidores, sino también la eficacia de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones ante la probabilidad, concretada en la presente resolución, de que la decisión de suspensión sea revocada por la instancia jurisdiccional. Por tal razón, se deja a salvo el derecho de los recurrentes para tomar las medidas que estime pertinentes frente a estos hechos.

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

**RESUELVE**

**Artículo único.-** Declarar **FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por Julio César Piña Dávila, Isabel Rodi Bernardo Javier, Humberto Vargas Contreras y Esaú Joel Domínguez Custodio; en consecuencia, **REVOCAR** los Acuerdos de Concejo 028-2011-MDP/C y 021-2011-MDP/C, que impusieron la sanción de suspensión por falta grave establecida en el reglamento del concejo municipal, en aplicación del artículo 25, inciso 4, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**SS.**

**SIVINA HURTADO**

**PEREIRA RIVAROLA**

**DE BRACAMONTE MEZA**

**VELARDE URDANIVIA**

**Benites Cadenas**  
Secretario General (e)

fvp