

El principio de neutralidad como garantía de la legitimidad de los procesos electorales

El periodo vacacional no exime del deber de neutralidad: análisis de la Resolución n.º 0457-2025-JNE

AMELIA HERNÁNDEZ DONAIRE

Especialista Legal Electoral de la
Dirección Nacional de Estudios, Estrategias y Coordinación Territorial –
Jurado Nacional de Elecciones
thernandez@jne.gob.pe

Resumen del caso	
El Jurado Electoral Especial (JEE) de Lima Centro 1, en el marco de las Elecciones Generales 2026, declaró que el alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga, en el departamento de Ayacucho, participó en un mitin político durante su periodo vacacional. Esto a través de la resolución n.º 04278-2025-JEE-LIC1/JNE, recaída en el expediente n.º EG.2026001633, del 22 de agosto de 2025. La acción infringió el deber de neutralidad contemplado en el «Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral» aprobado por resolución n.º 0112-2025-JNE (en adelante, el Reglamento). Dicha resolución fue apelada por la mencionada autoridad edil y confirmada por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) mediante resolución n.º 0457-2025-JNE, recaída en el expediente n.º EG.2026005621, del 30 de setiembre de 2025.	
Número de expediente	Expediente n.º EG.2026001633 Expediente n.º EG.2026005621
Lugar de procedencia	Lima, Lima, Lima
Fecha de emisión	22 de agosto de 2025 30 de setiembre de 2025
Tipo de recurso o acción	Impugnación
Objeto de la controversia	Si es que el proselitismo político o propaganda electoral a favor de una organización política o candidato, realizado por el alcalde provincial durante el periodo de sus vacaciones, es una infracción al deber de neutralidad.
Partes procesales	Juan Carlos Arango Claudio, alcalde de la Municipalidad Provincial de Huamanga.

Marco normativo y conceptos generales

En primer lugar, ha de precisarse que, de acuerdo al artículo 43 de la Constitución Política peruana, la República del Perú es democrática, su gobierno es representativo y se organiza según el principio de separación de poderes. Nuestra norma fundamental establece que la democracia representativa es la forma de gobierno que rige la sociedad, que el poder del Estado emana del pueblo y que este se ejerce a través de los representantes elegidos mediante el voto popular.

Como menciona Guillermo O'Donnell, la democracia representativa es un sistema complejo que trasciende la celebración de elecciones limpias. Exige un entramado institucional donde el poder del gobernante está limitado por el Estado de Derecho, el respeto a las leyes, la separación de poderes y el *accountability* (rendición de cuentas).¹

En efecto, las elecciones son fundamentales para la democracia, permiten la alternancia en el poder de manera periódica y pacífica, y el funcionamiento del sistema político democrático. Se materializan a través de los procesos electorales, en los que participan una serie de actores, como los organismos electorales, las organizaciones políticas, los electores, los medios de comunicación, las entidades estatales, entre otros.

Asimismo, además de que la estructura del Estado se rija por el principio de separación de poderes, tenemos organismos a los que la carta magna y las leyes confieren autonomía, como el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); así como otras entidades de la administración pública, entre ellas, los gobiernos regionales y locales conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Todas estas entidades estatales conforman los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En este marco, para su funcionamiento, todas las entidades públicas requieren de autoridades, funcionarios y servidores públicos. El artículo 39 de la Constitución establece que todos estos se encuentran al servicio de la Nación, incluido el presidente de la República, senadores, diputados, ministros de Estado, alcaldes provinciales y distritales, entre otros.

Ahora bien, de acuerdo con la definición de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el funcionario o servidor público es cualquier 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 de este, en todos sus niveles jerárquicos. En el ámbito nacional, el artículo 425 del Código Penal recoge quiénes son funcionarios o servidores públicos, en concordancia con el artículo 4 del Código de Ética de la Función Pública.

La ley n.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, establece en su artículo 4 que es funcionario público la persona que proviene de elección popular directa y universal. En el mismo sentido,

¹ Guillermo O'Donnell, «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, no 5 (1994): 55-69. <https://muse.jhu.edu/article/225426>

los artículos 6, 20 y 21 de la ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), regulan las atribuciones del alcalde como titular del pliego y órgano ejecutivo del gobierno local. En resumen, según las normas jurídicas expuestas, se puede afirmar que el alcalde es, sin duda, un funcionario público.

Al respecto, de acuerdo al mencionado código de ética, son principios de la función pública el respeto, la probidad, la eficiencia, la idoneidad, la veracidad, la lealtad y la obediencia, la justicia y la equidad. De otro lado, entre los deberes del servidor o funcionario público tenemos el deber de neutralidad, que es el actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones. Esto en armonía con la prohibición prevista en el numeral 3 del artículo 8 del referido código sobre la realización de actividades de proselitismo político, en el ejercicio de sus funciones o mediante la utilización de infraestructura, bienes o recursos públicos a favor o en contra de alguna organización política o de candidatos.

En efecto, el cumplimiento de los deberes funcionales es el «deber ser» de la administración pública; es la conducta que se espera de los funcionarios y servidores públicos de las diferentes entidades del Estado. Al respecto, Francisco Merino Amand señala sobre los funcionarios que han sido elegidos que: «...habiendo sido elegidos según las reglas de juego democráticas, ejercen funciones públicas y, por tanto, están sujetos a las exigencias morales y políticas de una ética de la función pública».²

El cargo de alcalde sigue esta lógica. Tiene origen en esa delegación de poder que emana del pueblo, mediante un proceso electoral que es reflejo de una democracia representativa y conforme a la Constitución. De lo expuesto hasta aquí, está claro que un alcalde tiene prohibido realizar proselitismo político o propaganda electoral y tiene que respetar y cumplir el deber de neutralidad.

Ahora, ¿esa prohibición alcanza al periodo vacacional del que goza un alcalde? El pronunciamiento del JNE responde afirmativamente a esta pregunta. Recordemos que este es un organismo constitucional autónomo que tiene entre sus competencias la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio, la vigilancia del cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, y la administración de justicia electoral. Es en ejercicio de dichas atribuciones que el JNE confirmó la resolución del JEE de Lima Centro 1, y estableció como criterio de observancia obligatoria que la autoridad cuestionada o cualquier autoridad municipal o regional, amparándose en el uso de su periodo vacacional, no debe infringir las normas que protegen la neutralidad electoral.

Para comprender este razonamiento, debemos tener presente que la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio permite que el JNE supervise y dé seguimiento al cumplimiento de las normas jurídicas electorales sobre: la publicidad estatal, la propaganda electoral y la neutralidad electoral. Estas se relacionan entre sí. La primera controla el uso político del aparato estatal a través de mensajes institucionales que serán difundidos, si cumplen dos condiciones: que sean de necesidad impostergable y de utilidad pública.

² Amand Merino, *Ética para la función pública: de la indiferencia al reconocimiento* (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2017).

La segunda controla que no se vulneren las reglas de la competencia política a través de acciones de persuasión prohibidas, en particular el principio de igualdad que debería primar entre las organizaciones políticas y candidatos para evitar tratos asimétricos.³ La tercera, la neutralidad, es considerada un principio constitucional conforme al artículo 31 de la Constitución. Su regulación se encuentra en dispositivos normativos de distinto rango, como la Ley Orgánica de Elecciones (LOE); el Código de Ética de la Función Pública; la Ley Elecciones Municipales; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral; y el decreto supremo n.º 054-2025-PCM, que establece disposiciones sobre neutralidad de funcionarios, directivos y servidores públicos durante el periodo electoral 2026.

Como quizá se haya deducido ya, lo expuesto pretende evidenciar que, mientras se difunde publicidad estatal o propaganda electoral, es posible que se esté vulnerando el principio de neutralidad. Cabe destacar que dicho principio tiene su fundamento en otros dos principios constitucionales: la imparcialidad y la igualdad. Por eso, cuando se usa el poder del cargo que se ostenta para favorecer la organización política a la que se encuentra afiliado, a otra o a algún candidato, se rompe con la neutralidad de su investidura y desnaturaliza la representación que ostenta.

Análisis del caso concreto

A propósito del caso concreto objeto de las resoluciones vistas en este artículo, la decisión del JEE, plasmada en la resolución n.º 04278-2025-JEE-LIC1/JNE, declara que el alcalde provincial incurrió en infracción contra la neutralidad. Para esto se ampara en el artículo 346 de la LOE, literales b) y e), concordante con los artículos 32.1.2 y 32.1.5 del Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral. La decisión recoge el informe del fiscalizador que concluye que, a pesar de que la autoridad mencionada se encontraba de vacaciones, habría realizado actos que favorecían al partido político Perú Primero. Sin embargo, el mismo no demuestra por qué el uso de las vacaciones es incompatible con el proselitismo político, lo que es abordado en el pronunciamiento del JNE, que analiza en conjunto la conducta del alcalde provincial.

Concretamente, las infracciones que se le imputan al alcalde provincial son las establecidas en los ya mentados numerales 32.1.2 y 32.1.5 del reglamento referido, acerca de las infracciones en las que incurren las autoridades. El primero sanciona practicar actos de cualquier naturaleza que favorezcan o perjudiquen a determinada organización política o candidato; y el segundo, formar parte de algún comité u organismo político o hacer propaganda a favor, o campaña en contra, de alguna organización política o candidato.

Al respecto, para que los actos previstos en el primer numeral se configuren deben cumplir las condiciones que el artículo 33 del mismo reglamento establece en materia de neutralidad: 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

³ Sustentado en el artículo 2 de nuestra Constitución y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

jurídico vigente (literal a); o que, tratándose de una actividad no oficial, invoque su condición como tal e intente influir en la intención de voto de terceros, o se manifieste en contra de una determinada opción política (literal b).

- El JNE, sobre la primera condición, concluye que el mitin convocado por el partido político Perú Primero y realizado en el distrito de Coracora (Parinacochas, Ayacucho) no estaría enmarcado dentro de una actividad oficial ni implicaría el ejercicio de la función propia del alcalde provincial, ya que no existe medio probatorio que acredite que fue convocado por la municipalidad provincial.
- En cuanto a la segunda condición, establece que el alcalde provincial hizo referencia a su condición de autoridad pública dado que, durante el mitin, fue presentado como coordinador político de la región Ayacucho y líder regional del partido, al que se encuentra afiliado desde 2023. Asimismo, en el mitin lució una camiseta con el distintivo del partido político y tuvo expresiones con finalidad proselitista tales como: «Tenemos Perú Primero para rato»; «Todo Ayacucho es Perú Primero» y «Ayacucho también es primero». El análisis conjunto de estos hechos determinó que el JNE declarara que el alcalde provincial vulneró el principio de neutralidad.

Los hechos descritos se encontraban acreditados con los videos presentados en el informe del fiscalizador.

Con este pronunciamiento, el JNE busca que cada autoridad política cumpla con el deber de neutralidad, ya sea que la invocación a su condición de autoridad sea clara o ambigua, expresa o tácita. Lo cierto es que la sola presencia de un funcionario en una actividad proselitista tiene un impacto real o potencial que afecta a la imparcialidad del proceso electoral.

Sin embargo, el alcalde provincial en su recurso de apelación alegó que el JEE establecía un criterio de «notoriedad del cargo» no previsto en el artículo 33 del reglamento en cuestión, vulnerando así el principio de legalidad. El JNE, al resolver, ajustó el razonamiento y señaló que la responsabilidad no está en función de la «notoriedad», sino en los elementos objetivos acreditados en el informe del fiscalizador, como son la referencia a su trayectoria en la función pública, sumada a su conocida condición de autoridad provincial.

En ese sentido, su participación en el mitin era suficiente para que se leyera como una invocación de su cargo; a lo que se sumaron las frases proselitistas, la presentación como coordinador político de la región Ayacucho y líder regional del partido. A efectos metodológicos y procedimentales, este razonamiento responde a las interrogantes: ¿cómo fue presentado el funcionario?, ¿qué dijo?, ¿qué distintivos utilizó? y ¿qué efecto persuasivo tuvo su participación en el mitin político?

Sobre realizar propaganda electoral o proselitismo político en periodo vacacional, el JNE considera lo establecido en el artículo 21 de la LOM, referido a los derechos, obligaciones y remuneración de los alcaldes, según el cual todo alcalde provincial o distrital desempeña su cargo a tiempo completo y es rentado mediante una remuneración mensual fijada por acuerdo del concejo municipal.

Con esto no se pretende interferir en el uso de las vacaciones del alcalde, las que son de entera responsabilidad de la autoridad. Tal como señala el JNE, estas tienen respaldo en la propia Constitución Política y en las convenciones de la OIT. El hecho de ser pagadas por el Estado genera una suspensión imperfecta del contrato de trabajo, pero se mantiene vigente la relación laboral. Es decir, la relación institucional se mantiene, lo que permite afirmar que las vacaciones no eximen al alcalde provincial de la responsabilidad ética y normativa que tiene como funcionario público.

Por ello, el literal b) del artículo 33 del Reglamento señala que basta una invocación a su cargo y la intención de obtener los votos de los electores para que se configure la infracción. Cuando decimos que es una suspensión laboral, apelamos a un descanso del alcalde provincial como trabajador público, pues este no deja de ser autoridad cuando está de vacaciones. Su investidura y condición de alcalde provincial permanecen y exigen que sea transparente, honesto y probo ante sus representados. Es esa permanencia simbólica la que la ética pública exige resguardar frente a cualquier riesgo de instrumentalización político-electoral.

Como es evidente, el ámbito electoral va más allá de lo laboral. En el primero lo relevante es que las elecciones sean transparentes, justas y legítimas. Imagínese por un momento que toda autoridad, alegando el uso de sus vacaciones, pueda hacer propaganda electoral. Esto podría generar en la ciudadanía una sensación de aprovechamiento de la función pública. El JNE fue explícito: admitir lo contrario «implica restringir la eficacia del artículo 21 de la LOM». Es decir, se vaciaría de contenido a la norma que define el cargo edil como una función permanente e ininterrumpida.

Ahora bien, a manera de cierre, conviene reflexionar sobre la siguiente pregunta, ¿qué es lo que el alcalde provincial representa para la ciudadanía? El numeral 3 del artículo 8 del Código de Ética de la Función Pública reitera la prohibición de que el servidor público realice actividades de proselitismo político mediante la utilización de sus funciones o de infraestructura, bienes o recursos públicos. Sin embargo, la ética de la función pública no se agota en la sola prohibición, descansa en los principios ya mentados, como el de imparcialidad, igualdad y uno más amplio, la confianza institucional que la ciudadanía deposita en quien ejerce autoridad por delegación del poder del pueblo.

Conclusión

Un alcalde provincial o cualquier otro funcionario público debe evitar la percepción de que su poder o influencia institucional es puesto al servicio de una organización política o candidato, pues la neutralidad no solo protege el uso de los bienes y recursos del Estado, sino que previene el riesgo de que la ciudadanía perciba una conducta que erosiona la confianza en la imparcialidad estatal, reconocida en sus autoridades. Por ello la importancia del criterio de observancia obligatoria establecido por el JNE sobre la inoperancia del periodo vacacional como eximente de responsabilidad. Este criterio aporta seguridad jurídica y uniformidad para futuros procesos electorales.

Finalmente, en el contexto actual de las Elecciones Regionales y Municipales 2026, es relevante que las autoridades municipales o regionales cumplan con el deber de neutralidad, a fin de garantizar la equidad en la contienda electoral, dotar de confianza a la ciudadanía y contribuir a la legitimidad de los procesos electorales.