



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0591-2025-JNE

Expediente N.º EG.2026008484

CALLAO - CALLAO

JEE CALLAO (EG.2026007475)

ELECCIONES GENERALES 2026

APELACIÓN

Lima, 6 de noviembre de 2025

VISTO: en audiencia pública virtual, del 6 de noviembre de 2025, debatido y votado en la sesión privada de la fecha, el recurso de apelación interpuesto por don Pedro Carmelo Spadaro Philipps, alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao (en adelante, señor recurrente), en contra de la Resolución N.º 00021-2025-JEE-CALL/JNE, del 26 de setiembre de 2025, emitida por el Jurado Electoral Especial del Callao (en adelante, JEE), que, 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 concordancia con los literales b y e del artículo 346 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante, LOE), en el marco de las Elecciones Generales 2026 (EG 2026).

Oído: el informe oral.

PRIMERO. ANTECEDENTES

Procedimiento administrativo sancionador

1.1. En el Informe N.º 000006-2025-CLC-JEECALLAO-EG2026/JNE, del 23 de setiembre de 2025, la coordinadora de fiscalización del JEE emitió las siguientes conclusiones:

- 4.1.** Se concluye que, el Sr. Pedro Carmelo Spadaro Philipps, alcalde provincial del Callao habría vulnerado el principio de neutralidad en periodo electoral, mediante la realización de manifestaciones y conductas de propaganda electoral a favor de la organización política Renovación Popular, durante el evento proselitista de presentación de candidatos, publicadas en las redes sociales con el título: "Pedro Spadaro presenta a sus candidatos por Renovación Popular en el distrito de La Perla", en la cuenta de Facebook "El Reportero Vecinal"; "Presentan a Yuly Romero como única precandidata por Renovación Popular a la alcaldía de La Perla" en la cuenta de Facebook "La Voz-Perú TV" y "En La Perla ¡el progreso continúa" en la cuenta de Facebook "Pedro Spadaro", realizadas el 18/09/2025 a las 18:24, 18:34 y 18:38 horas respectivamente, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales del 3.2 al 3.3 del presente informe y de acuerdo a los medios probatorios adjuntos (Anexos).
- 4.2.** Por lo expuesto, se habría producido la vulneración a la normativa electoral vigente, de acuerdo a lo señalado en el numeral 32.1.5 del artículo 32 al Reglamento, conforme se detalla en los numerales del 3.4 al 3.6 del presente documento; lo que se pone a consideración del Jurado Electoral Especial del Callao.

Dicho informe fue puesto a consideración del JEE para que proceda conforme a sus atribuciones y a la normativa vigente.

1.2. Con la Resolución N.º 00017-2025-JEE-CALL/JNE, del 24 de setiembre de 2025, el JEE dispuso trasladar los actuados al señor recurrente, a fin de que formule sus descargos.

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

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



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0591-2025-JNE

- a) La reunión se realizó en el distrito de La Perla.
- b) La reunión se realizó en horas de la noche.
- c) La reunión se realizó en un local privado.
- d) La vestimenta que utilizó no tenía identificación municipal.
- e) Los *banners* y similares no tenían identificación municipal.
- f) Mis palabras jamás mencionaron a la Municipalidad Provincial del Callao, y menos actuaba como alcalde de dicha entidad municipal.
- g) No existía ni en la mesa ni en el local alguna identificación de la Municipalidad Provincial del Callao.
- h) Su exposición se basó y desarrolló íntegramente en resaltar las cualidades de gestión de doña Romero.

1.4. A través de la Resolución N.º 00021-2025-JEE-CALL/JNE, del 26 de setiembre de 2025, el JEE declaró que el señor recurrente infringió lo establecido en el numeral 32.1.5. del artículo 32 del citado cuerpo normativo, por lo siguiente:

- a) De acuerdo con el Registro de Organizaciones Políticas, el señor recurrente es actual alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao (autoridad pública), al haber ganado en las Elecciones Regionales Municipales 2022, por la organización política Contigo Callao (en adelante, OP).
- b) Desde el 11 de julio de 2024, el señor recurrente, está afiliado a la organización política Renovación Popular.
- c) Del escrito de descargos señalado por el recurrente, se desprende que en los numerales 3 y 4, reconoce haber tenido participación directa y activa en el evento difundido en la red social Facebook, reportado por la coordinadora de fiscalización de este Pleno mediante el Informe N.º 000006-2025-CLC-JEECALLAO-EG2026/JNE, "(...) en uso de sus derechos políticos (...)" y para "(...) la presentación de la precandidata Yuly Romero a la Municipalidad de La Perla (...)". Es decir, el evento fue netamente para causa política, entendiéndose como proselitismo político.
- d) Con ello, se configura la infracción establecida en el numeral 32.1.5. del artículo 32 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad.

Asimismo, el JEE resolvió también remitir los actuados al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República.

SEGUNDO. SÍNTESIS DE AGRAVIOS

2.1. El 7 de octubre de 2025, el señor recurrente interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución N.º 00021-2025-JEE-CALL/JNE, del 26 de setiembre de 2025, emitida por el JEE, solicitando que se revoque dicha decisión con base, fundamentalmente, en los siguientes argumentos:

- a) Vulneración del derecho de participación política: Esta interpretación restrictiva contraviene los artículos 30 y 31 de la Constitución.
- b) Errónea interpretación del artículo 150 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, sobre neutralidad política, al no haberse acreditado que la infracción se produjo fuera del horario de trabajo.
- c) Errónea interpretación del numeral 32.1.5. del artículo 32 y del artículo 33 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad: No se acredita que haya actuado en ejercicio de funciones o invocado su cargo.
- d) Errónea interpretación del artículo 6.2. del Decreto Supremo N.º 054: Esto transgrede el principio de legalidad y de tipicidad, al no haber emitido opinión a favor o en contra de cualquier candidato o de alguna organización política.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0591-2025-JNE

- e) Motivación incongruente y uso de criterio diferenciado: El Informe pretende configurar infracciones que se le imputan, siendo incoherente entre el hecho imputado y la supuesta conducta desarrollada.
- f) Vulneración al principio de legalidad y tipicidad: No es suficiente que la sanción esté en la ley, sino que la falta debe estar expresada de manera indubitable para que el operador de la sanción no pueda en lo más mínimo ampliar la conducta a situaciones parecidas a la que se pretende sancionar.
- g) Vulneración de sus derechos constitucionales: derecho de reunión en tiempos de elecciones de manera pacífica y sin armas, a expresar sus opiniones y a participar de una vida política.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. SUSTENTO NORMATIVO (en adelante, SN)

En la Constitución Política del Perú

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

En la LOE

- 1.2. En el artículo 21 señala lo siguiente:

Artículo 21.- Derechos, obligaciones y remuneración el Alcalde

El alcalde provincial o distrital, según sea el caso, desempeña su cargo a tiempo completo, es rentado mediante una remuneración mensual fijada por acuerdo del concejo municipal dentro el primer trimestre del primer año de gestión. El acuerdo que la fija será publicado obligatoriamente bajo responsabilidad.

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

[...]

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

[...]

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

[...]

En la Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública

- 1.4. En el numeral 3 del artículo 8, sobre las prohibiciones éticas de la función pública, se enuncia que el servidor público está prohibido de:

3. Realizar Actividades de Proselitismo Político

Realizar actividades de proselitismo político a través de la utilización de sus funciones o por medio de la utilización de infraestructura, bienes o recursos públicos, ya sea a favor o en contra de partidos u organizaciones políticas o candidatos.

En el Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad

- 1.5. Los literales k, p y u del artículo 5, sobre definiciones, precisan que:

k. Funcionario público o servidor público



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.º 0591-2025-JNE

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.

[...]

u. Propaganda electoral

Toda acción destinada a persuadir a los electores para favorecer a una determinada organización política, candidato, lista u opción en consulta, con la finalidad de conseguir un resultado electoral. Solo la pueden efectuar las organizaciones políticas, candidatos, promotores de consulta popular de revocatoria y autoridades sometidas a consulta popular que utilicen recursos particulares, propios o de la organización política.

La propaganda electoral por radio o televisión solo se realiza mediante la franja electoral administrada por la Oficina Nacional de Procesos.

1.6. El numeral 32.1. del artículo 32 refiere:

32.1. Infracciones en las que incurren las autoridades públicas

[...]

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

[...]

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.

1.7. 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.

En la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones

1.8. En la Resolución N.º 3910-2022-JNE, del 23 de setiembre de 2022, se establece el siguiente criterio:

2.8. Por otra parte, en el artículo 33 del Reglamento², el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones ha establecido los criterios que se deben tomar en cuenta a efectos de establecer si una autoridad política o funcionario incurrió en infracción de la neutralidad estatal; los mismos que se han desarrollado, a nivel jurisprudencial.

2.9. Dichos criterios se centran en determinar las circunstancias en las que la conducta del funcionario se configura como una afectación a la neutralidad estatal, estableciendo, en

² Se hace referencia al Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral, aprobado por la Resolución N.º 0922-2021-JNE, del 24 de noviembre de 2021, vigente en aquel entonces, en cuyo artículo 33 se regulan las condiciones para la configuración de las infracciones en materia de neutralidad. El literal b del citado artículo 33 está redactado en los mismos términos que el literal b del artículo 33 del vigente Reglamento.



Jurado Nacional de Elecciones

Resolución N.º 0591-2025-JNE

principio, que resulta necesario que este realice la conducta de acción u omisión básica dentro de cualquiera de las siguientes dos circunstancias: a) dentro de una actividad oficial o como ejercicio de la función propia encomendada por el ordenamiento jurídico vigente; o en su defecto b) sin tratarse de una actividad oficial, que el funcionario invoque su condición de autoridad e intente influenciar en la intención del voto de terceros o se manifieste en contra de una determinada opción política.

En el Reglamento de notificaciones de pronunciamientos y actuaciones jurisdiccionales mediante Casilla Electrónica³ (en adelante, Reglamento)

1.9. 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.

De manera excepcional, en los expedientes no vinculados a procesos electorales, la parte procesal que no ha iniciado dicho expediente ante el JNE, que no tenga casilla electrónica, solo el primer pronunciamiento podrá ser notificado –por única vez– en formato papel en el domicilio registrado en el documento nacional de identidad.

SEGUNDO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Sobre el principio de neutralidad

- 2.1.** Se advierte que el Congreso 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 le impone un deber a todas las autoridades, funcionarios o servidores del Estado, para que no interfieran en el normal desenvolvimiento de estos procesos. Este principio ha sido desarrollado en la normativa electoral (ver SN 1.1., 1.5.).
- 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, regulando, entre otros, el tratamiento al deber de neutralidad que debe guiar el actuar de todo representante del Estado.

Respecto del caso concreto

³ Aprobado por la Resolución N.º 117-2025-JNE, publicada el 19 de abril de 2025 en el diario oficial El Peruano.



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0591-2025-JNE

- 2.3. Es materia de apelación la Resolución N.º 00021-2025-JEE-CALL/JNE, del 26 de setiembre de 2025, en los extremos en los que el JEE: i) declaró que el señor recurrente infringió el numeral 32.1.5. del artículo 32 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, y ii) dispuso remitir los actuados al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República. En tal sentido, corresponde evaluar si el señor recurrente, en su calidad de autoridad pública, infringió las normas de neutralidad antes mencionadas.
- 2.4. La infracción imputada al señor recurrente es la siguiente:
- Formar parte de algún comité u organismo político o hacer propaganda a favor o campaña en contra de alguna organización política o candidato.
- 2.5. Debe destacarse que la sola pertenencia a un comité u organismo político no constituye, por sí misma, una infracción directa. Interpretarlo de ese modo implicaría una lectura 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 Política. Tal entendimiento constituiría una restricción exorbitante, en la medida en 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.

- 2.6. De acuerdo con el artículo 33 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, para establecer si una autoridad pública, funcionario o servidor público infringió la neutralidad estatal, se deben tomar en cuenta las condiciones o criterios establecidos en los literales a y b de dicho artículo (ver SN 1.7.). Estas condiciones se focalizan en determinar las circunstancias en las que la conducta de la autoridad pública, funcionario o servidor público se configura como una afectación a la neutralidad estatal, estableciendo, en principio, que resulta necesario que estos realicen la conducta comisiva u omisiva dentro de los márgenes establecidos en los citados literales (ver SN 1.7.).

Sobre las condiciones previstas en el artículo 33 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad

- 2.7. En el Informe N.º 000006-2025-CLC-JEECALLAO-EG2026/JNE⁴ y en el registro audiovisual, consignado en dicho informe, que fue visualizado, se aprecia que, en los

⁴ En el numeral 3.2.1. del Informe N.º 000006-2025-CLC-JEECALLAO-EG2026/JNE, se indica que el 19 de setiembre del presente año, se tomó conocimiento por parte de la Coordinadora de Fiscalización del JEE del Callao, de tres transmisiones en vivo, efectuadas el 18 de setiembre del 2025, titulados: "Pedro Spadaro presenta a sus candidatos por Renovación Popular en el distrito de La Perla", "Presentan a Yuly Romero como única precandidata por Renovación



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0591-2025-JNE

videos difundidos el 18 de setiembre de 2025, el señor recurrente participó en un evento proselitista de presentación de candidatos, publicados en la red social Facebook, que se llevó a cabo en el distrito de La Perla, provincia y departamento del Callao.

- 2.8.** Ahora bien, en función de dicha condición, corresponde definir si, en el evento difundido el 18 de setiembre de 2025, en el distrito de La Perla, el señor recurrente invocó su condición de alcalde, y si, además, intentó influenciar en la intención de voto de los concurrentes a dicha reunión o si se manifestó en contra de una determinada opción política.
- 2.9.** De los videos analizados, se observa proselitismo político a favor de la organización política Renovación Popular⁵, llevado a cabo por el actual alcalde provincial del Callao, ello mediante el uso de su imagen y/o nombre, con la finalidad de favorecerla, acompañado de otros precandidatos con las manos tomadas y alzadas entre todos. En otras palabras, el señor recurrente, que ostenta la condición de autoridad elegida por elección popular, habría realizado campaña a favor de la organización política “Renovación Popular”.
- 2.10.** Al realizar las acciones detalladas en el considerando 2.7, el señor recurrente pretendió influenciar en la intención de voto de los concurrentes al evento del 18 de setiembre de 2025, a favor de la organización política Renovación Popular, a la que se encuentra afiliado desde el 11 de julio de 2024, de acuerdo con la información que obra en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP).
- 2.11.** Dichas acciones constituyen propaganda electoral, en tanto su finalidad es persuadir a los electores para favorecer a determinada OP, candidato u opción en consulta, con el objeto de conseguir un resultado electoral (ver SN 1.6.). Por lo tanto, se cumple el segundo elemento del literal b del artículo 33 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad.
- 2.12.** En ese sentido, el señor recurrente incurrió en la conducta infractora que se le imputa prevista en el numeral 32.1.5. del artículo 32 del Reglamento de Propaganda, Publicidad y Neutralidad, porque en el evento del 18 de setiembre de 2025, realizado en el distrito de La Perla, provincia y departamento del Callao, desarrolló actos que favorecen a la organización política Renovación Popular, e hizo propaganda electoral a favor de dicha OP.
- 2.13.** Finalmente, se precisa que la Ley Orgánica de Municipalidades señala en el artículo 21, sobre los DERECHOS, OBLIGACIONES Y REMUNERACIÓN DEL ALCALDE, que el alcalde provincial o distrital, según sea el caso, desempeña su cargo a tiempo completo (ver SN 1.2.).
- 2.14.** En consecuencia, al haberse constatado que el señor recurrente infringió las normas sobre neutralidad estatal, corresponde desestimar el recurso de apelación y confirmar la resolución venida en grado.
- 2.15.** La notificación de la presente resolución debe diligenciarse según lo dispuesto en el Reglamento (ver SN 1.9.).

Popular a la alcaldía de La Perla” y “En La Perla ¡el progreso continúa!”, en dicho evento, se advierten actos de proselitismo político a favor de la organización política “Renovación Popular”.

⁵ <https://drive.google.com/drive/folders/12xcRHpuMf3bhPo4nUlwqjCKhYfzOD8D>. Minuto diecinueve con cuarenta y dos segundos (19:42)



Jurado Nacional de Elecciones
Resolución N.º 0591-2025-JNE

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

RESUELVE

1. Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por don Pedro Carmelo Spadaro Philipps, alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao, y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución N.º 00021-2025-JEE-CALL/JNE, del 26 de setiembre de 2025, emitida por el Jurado Electoral Especial del Callao, que determinó que dicha autoridad infringió lo establecido en el numeral 32.1.5. del artículo 32 del Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Período Electoral; todo ello por las consideraciones expuestas.
2. **REMITIR** el presente expediente al Jurado Electoral Especial del Callao, para que continúe con el trámite respectivo.
3. **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.º 117-2025-JNE.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

BURNEO BERMEJO
MAISCH MOLINA
RAMÍREZ CHÁVARRY
TORRES CORTEZ
OYARCE YUZZELLI

Clavijo Chipoco
Secretaria General
OY/bksh