Proyecto de Ley N° 3882/2018-CR

Sumilla: Impedimentos de postulación

El Congresista de la República **ROBERTO VIEIRA**, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa;

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
01 FEB 2019
RECIBIDO
Firma: Hora 5:10

El Congreso de la República;

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, LA LEY 27683, LEY DE ELECCIONES REGIONALES, Y LA LEY 26864, LEY DE ELECCIONES MUNICIPALES, SOBRE IMPEDIMENTOS PARA POSTULAR A CARGO PÚBLICO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la ley es establecer nuevos plazos para la renuncia o cese en el cargo de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público a fin de que puedan postular a cargos de elección popular.

Asimismo, y al no estar permitida la reelección inmediata de Gobernadores Regionales y Alcaldes, se desarrolla los supuestos de impedimento a sus familiares directos con la finalidad de mantener la esencia del impedimento constitucional.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 107 y 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modificanse los literales a) y b) del artículo 107 y el primer párrafo y los literales a) y b) del artículo 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los términos siguientes:

"Impedimentos para postular

Artículo 107.- No pueden postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República:

a. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República, **los miembros de la Junta Nacional de Justicia, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo** y las autoridades regionales, si no han renunciado por lo menos seis meses antes de la elección;

281959

b. Los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público, si no han dejado el cargo **tres (3) años** antes de la elección.

(...)

Impedimentos para ser candidatos

Artículo 113.- No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones, **a excepción de las autoridades previstas en literal b) cuyo plazo de cese en el cargo o renuncia previa a la fecha de las elecciones será tres (3) años**:

a) Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General, **los miembros de la Junta Nacional de Justicia, de los organismos integrantes del Sistema Electoral, del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo** y las autoridades regionales,

b) Los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público.

(...)

Artículo 3.- Modificación del artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

Modifícase el numeral 3 del artículo 14 así como los literales b) y d) del numeral 3 del artículo 14 e incorpórase el literal h) al numeral 5 del artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, en los términos siguientes:

Artículo 14.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:

1. El Presidente y los vicepresidentes de la República ni los congresistas de la República.

2. Salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de elecciones, los alcaldes que deseen postular al cargo de *gobernador* regional.

3. Salvo que renuncien de manera irrevocable ciento ochenta (180) días antes de la fecha de las elecciones **a excepción de las autoridades previstas en literal b) cuyo plazo de cese en el cargo o renuncia previa a la fecha de las elecciones será tres (3) años**:

a) Los ministros y viceministros de Estado.

b) Los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

c) El Contralor General de la República.

d) Los miembros **de la Junta Nacional de Justicia y del Tribunal Constitucional.**

(...)

5. También están impedidos de ser candidatos:

(...)

h) El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Gobernatura o la ha ejercido en el año precedente a la elección

Artículo 4.- Incorporación del literal i) al artículo 8.1 y modificación del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales

Incorpórase el literal i) al numeral 8.1 del artículo 8 y modifícase el numeral 8.2 y los literales a) y b) del numeral 8.2, del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, en los términos siguientes

Artículo 8.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:

8.1 Los siguientes ciudadanos:

(...)

i) El cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Alcaldía o la ha ejercido en el año precedente a la elección.

8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones, **a excepción de las autoridades previstas en literal b) cuyo plazo de cese en el cargo o renuncia previa a la fecha de las elecciones será tres (3) años**:

a) Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, **los miembros de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional y de los organismos integrantes del sistema electoral,** los Prefectos, Subprefectos y Tenientes Gobernadores.

b) Los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público

(...)

Lima, febrero 2019

ROBERTO VIEIRA
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ROBERTO VIEIRA

CONG. GALVAN

Marita Herrera A.

Lizbeth Robles.

Victoria Bustos.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de FEBRERO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 3882 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. -

GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficialía Mayor del
Congreso de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La ley electoral a lo largo de los años ha ido cambiando con el objeto de impedir que las autoridades en ejercicio y, en razón de su cargo, puedan aprovechar su situación para tener ventaja sobre sus oponentes e incluso para que hagan mal uso de los recursos públicos.

La Constitución Política otorga un espacio preponderante al ejercicio de la política, por un lado, le da connotación de derecho fundamental al expresar que toda persona tiene derecho *"...a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección..."*[1], y también lo consigna como un derecho/deber político, al señalar que *"...Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.*[2]*"*

Para el ejercicio de estos derechos se han establecido algunos impedimentos y/o prohibiciones, que son medidas propias de un estado de derecho, donde se instauran controles o limitantes no solo a la acción de funcionarios públicos sino a las personas en general con las que estos tienen alguna dependencia, motivo por el cual no podrían ser consideradas autoritarias o discriminatorias.

La Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en su parte pertinente[3], regula los impedimentos para postular al cargo de Presidente y Vicepresidentes de la República y Congresista de la República y representante al Parlamento Andino, estipulando que deben renunciar 6 (seis) meses antes de la elección, los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General de la República y las autoridades regionales, los miembros del Tribunal Constitucional, de la Junta Nacional de Justicia, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, el Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que no han pasado a la situación de retiro por lo menos seis (6) meses antes de la elección;

Como se aprecia, entre los diversos altos funcionarios a los que las leyes electorales les dan un tratamiento especial, están los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público, "operadores de justicia", según la moción empleada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH

---

[1] *Artículo 2, numeral 17*
[2] *Artículo 31*
[3] *Artículos 107 y 133 de lay 26859, Ley Orgánica de Elecciones*

para *"referirse a las y los funcionarios del Estado que intervienen en los sistemas de justicia y desempeñan funciones esenciales para el respeto y garantía de los derechos de protección y debido proceso. Desde tal perspectiva, a los efectos de este informe la CIDH consideró incluir tanto jueces y juezas, que de manera primordial les compete la función jurisdiccional como a los fiscales... desde sus respectivos roles, están vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia."*[4].

Al respecto considero que debe darse un tratamiento distinto a los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público por su condición y la naturaleza de sus funciones.

El fundamento para ello está previsto en la propia Constitución al señalarse que "Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política...".[5] Una prohibición –expresa- en la carta magna –según Marcial Rubio Correa- es adecuada, así pues señala que "...***Es razonable que se recorten estos derechos en la medida que cuando jueces y fiscales hacen parte de grupos políticos o de presión pueden desnaturalizar el ejercicio de la función jurisdiccional según sus respectivas competencias y eso debe evitarse de todas formas***"[6]. (Esta prohibición se encontraba prevista también en la Constitución Política de 1979 – artículo 243 "Los magistrados están prohibidos de participar en política...").

En ese sentido, la Ley 29277, Ley de Carrera Judicial, prevé como como una falta muy grave "*La afiliación a partidos, grupos políticos, grupos de presión; o el desarrollo de actos propios de estos grupos o en interés de aquellos en el ejercicio de la función jurisdiccional*"[7]. Similar presupuesto se encuentra estipulado en la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal; es falta muy grave: "La afiliación a partidos, grupos políticos, grupos de presión; o el desempeño de actos propios de estos grupos o en interés de aquellos en el ejercicio de la función fiscal.

Como se desprende, el constituyente y el legislador, a través de la historia, ha entendido que una y otra función, no solo son incompatibles, sino que en caso concurran, deben ser castigadas.

La justicia –o mejor dicho el ejercicio de la justicia- debe estar alejado de cualquier ambición o deseo político que pueda contaminar -de alguna manera- la imparcialidad y la objetividad de los operadores, cuyo cargo e importancia resulta esencial en el sistema democrático de nuestro país.

---

[4] *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2013*
[5] *Artículo 153. Constitución Política del Perú*
[6] *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 5. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú*
[7] *Numeral 11. Artículo 48. Ley 29277. Ley de Carrera Judicial*

En ese sentido la ampliación del plazo para los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público para dejar el cargo un (3) años antes de postular a un cargo de elección popular de, se encuentra justificada

En relación a la incorporación de una causal de impedimento que alcanza a los cónyuges, y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Gobernatura Regional o la Alcaldía, debemos precisar que esta fórmula legal e impedimento no es nueva, sino que se encuentra prevista en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones[8] y aplicable a los candidatos al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República y también se encontraba prevista en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales[9], siendo en el año 2002 eliminada[10].

Ahora bien, mediante Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes[11], se prohibió que los gobernadores regionales y los alcaldes postulen a la reelección inmediata, ello con el objeto de evitar el mal uso de los recursos públicos y una "competencia desleal" con los otros candidatos.

Sin embargo y al no poder postular a la reelección, en diversas municipalidades los alcaldes salientes han tenido familiares directos que postulan para sucederlos, así tenemos - por poner algunos ejemplos- entre los casos más resaltantes en Lima en las elecciones municipales del 2018:

	Alcalde Saliente	Postulante	Parentesco
Municipalidad Metropolitana de Lima	Luis Castañeda Lossio	Luis Castañeda Pardo	Hijo
Municipalidad Distrital de Chorrillos	Augusto Miyashiro Yamashiro	Augusto Miyashiro Ushikubo	Hijo
Municipalidad Distrital de Breña	Ángel Wu Huapaya	Jane Millones Caro	Esposa
		Isabel Rodríguez Vera,	Ex esposa
Municipalidad Distrital de San Borja	Marco Álvarez	Teresa Ramírez Docampo	Esposa
Municipalidad Distrital de Puente Piedra	Milton Jiménez Salazar	Marlon Jiménez Mogollón	Hijo

Fuente: El Comercio[12]
Elaboración: Propia

[8] *Literal e) del artículo 107, de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones*
[9] *Numeral 2 del artículo 9, de la Ley 26864 Ley de Elecciones Municipales (modificado – no vigente)*
[10] *Artículo 1 de la Ley N° 27734, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26864 de Elecciones Municipales publicada el 28-05-2002*
[11] *10 de marzo del 2015*
[12] *https://elcomercio.pe/politica/luis-castaneda-pardo-otros-familiares-alcaldes-buscan-propio-sillon-municipal-noticia-521583*

Al respecto, podemos señalar que existe consenso entre los especialistas que dicha prohibición debe ser instaurada, entre ellos tenemos a Gerardo Távara, secretario general de la Asociación Civil Transparencia quien señala "*...con la postulación de familiares directos de alcaldes y gobernadores regionales, a estos mismos puestos, existe el riesgo de emplear los recursos de la municipalidad y la gobernación regional para favorecer una campaña electoral...Asimismo, si quien sucede a la autoridad es su hijo, esposa o hermano, existe la posibilidad de que no se haga una auditoría o fiscalización...*"[13], por su parte Julio César Castiglioni señala que "*...Se quiere evitar la fiscalización al dejar a parientes o personas de confianza en cargos que se dejan... Es necesario que la prohibición de postular a la Presidencia de la República que alcanza a los familiares del jefe del Estado en ejercicio se extienda a los parientes de los alcaldes y gobernadores regionales en funciones, para evitar "el nepotismo electoral"...*"[14]

En ese sentido es necesario incorporar este impedimento tanto para las elecciones regionales como para las elecciones municipales.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Proponemos modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, estableciendo un plazo mayor -3 años- para cesar en el cargo o renuncia previa a la postulación a un cargo de elección popular (Presidente y Vicepresidentes de la República, Gobernador Regional y Alcalde) para los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público que por su función deben estar alejados de toda ambición o deseo político.

Asimismo, se incorpora en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales el impedimento de postulación que alcanza a los cónyuges, y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo, del que ejerce la Gobernatura Regional o la Alcaldía; ello como una medida para evitar la distorsión en la aplicación de la no reelección de Gobernadores Regionales o Alcaldes y el mal uso de los recursos públicos en favor de los familiares de la autoridad saliente.

[13] *https://exitosanoticias.pe/advierten-que-candidatura-de-familiares-en-elecciones-ediles-es-un-verdadero-peligro/*
[14] *https://elperuano.pe/noticia-familiares-cercanos-alcaldes-deben-estar-impedidos-postular-66912.aspx*

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La norma no genera costo alguno al erario nacional, por cuanto regula plazos de renuncia o cese en el cargo previo a la postulación de los miembros del Poder Judicial o del Ministerio Público a los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República, Gobernador Regional y Alcalde.

Asimismo, y al establecerse una nueva causal de impedimento de postulación que alcanza a los familiares de la autoridad saliente, se evita el mal uso de los recursos públicos para efectos de campaña electoral y para el control posterior de la gestión anterior.