



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"



Secretaría General

Lima, 7 de junio de 2019

Oficio N.º 01682-2019-SG/JNE

Señor Congresista

**CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Plaza Bolívar s/n

Cercado de Lima. -



M.P.: 62532

**Asunto** : Opinión institucional sobre Proyecto de Ley N.º 3882/2018-CR  
**Referencia** : Oficio P.O. N.º 731-2018-2019/CDRGLMGE-CR (ADX-2019-012120)

De mi mayor consideración:

Tengo el honor de dirigirme a usted, por especial encargo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a fin de dar respuesta al oficio de la referencia, mediante el cual solicita a este organismo electoral opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N.º 3882/2018-CR, que modifica la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, sobre impedimentos para postular a cargo público.

Al respecto, se adjuntan, en 4 folios, copia certificada del Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, adoptado en la sesión privada, de fecha 8 de mayo de 2019, y, en 8 folios, copia autenticada del Informe N.º 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia de este Supremo Tribunal Electoral, para los fines a los que diera lugar.

Sin otro particular, es propicia la oportunidad para reiterarle mi consideración.

Atentamente,



FLOR DE MARÍA CONCHA MOSCOSO  
SECRETARÍA GENERAL  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES







*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*

**ACUERDO DEL PLENO**  
**(8/5/2019)**

**VISTOS** el Oficio P.O. N.° 731-2018-2019/CDRGLMGE-CR del Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante el cual solicita la opinión técnico legal del Proyecto de Ley N.° 3882/2018-CR; y el Informe N.° 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones.

**CONSIDERANDOS**

Mediante el Proyecto de Ley N.° 3882/2018-CR, se propone modificar los artículos 107 y 113 de la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el artículo 14 de la Ley N.° 27683, Ley de Elecciones Regionales, y el artículo 8 de la Ley N.° 26864, Ley de Elecciones Municipales, con el objeto de: *a*) ampliar el plazo de renuncia en el cargo de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público, de seis (6) meses a tres (3) años, a fin de que puedan postular a cargos de elección popular, y *b*) establecer el impedimento para ser candidato en las elecciones de gobiernos regionales o municipales al cónyuge, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la autoridad regional o municipal saliente, con la finalidad de mantener la esencia del impedimento constitucional.

El Gabinete de Asesores de la Presidencia de este órgano electoral a través del Informe N.° 032-2019-GAP/JNE concluyó que: **1)** la ampliación del plazo de renuncia para los jueces y fiscales que deseen participar en los procesos de elección popular es formalmente inconstitucional, toda vez que viola el principio de jerarquía normativa de la Constitución, al pretender modificar los alcances del artículo 91 de la Carta Magna mediante un dispositivo normativo con rango legal, **2)** no existen razones atendibles que justifiquen la ampliación del plazo mínimo para renunciar de seis (6) meses a tres (3) años, y **3)** el proyecto de ley es loable respecto a la proscripción de la llamada "reelección familiar encubierta o familiar", pues dicha restricción encuentra su justificación en la prohibición legal de la reelección inmediata de las autoridades regionales y municipales, al ser una situación homóloga.

Por lo tanto, en aplicación del artículo 5, literal *p*, de la Ley N.° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, este Supremo Tribunal Electoral aprueba por unanimidad las conclusiones 1 y 2 del Informe N.° 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, exceptuando el punto 3 respecto a la reelección familiar encubierta, y, en uso de sus atribuciones,

**ACUERDA**

**Artículo primero.- APROBAR** el contenido del Informe N.° 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, solo respecto de las conclusiones 1 y 2, referidas a la ampliación del plazo de renuncia para los jueces y fiscales que deseen participar en los procesos de elección popular.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*

**ACUERDO DEL PLENO**  
**(8/5/2019)**

**Artículo segundo.- ENCARGAR** a la Secretaría General que remita el Informe N.° 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones al presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

SS.

TICONA POSTIGO

ARCE CÓRDOVA

CHANAMÉ ORBE

CHÁVARRY CORREA

RODRÍGUEZ VÉLEZ



Concha Moscoso  
Secretaria General  
lpdlrq/hgps

**CON RELACIÓN AL IMPEDIMENTO PARA SER CANDIDATO EN LAS ELECCIONES DE GOBIERNOS REGIONALES O MUNICIPALES AL CÓNYUGE, Y LOS PARIENTES DENTRO DEL CUARTO GRADO DE CONSANGUINIDAD O SEGUNDO DE AFINIDAD DE LA AUTORIDAD REGIONAL O MUNICIPAL SALIENTE.**

**CONSIDERANDOS**

Los magistrados que suscriben el presente, consideramos que no resulta prudente ni proporcional señalar que el proyecto de ley respecto a la proscripción de la llamada "reelección familiar encubierta o familiar" encuentra su justificación en la prohibición de una norma con menor rango legal como es la Ley N.° 30305<sup>1</sup>, en comparación a nuestra Carta Magna, que reconoce como un derecho constitucional la participación ciudadana en asuntos públicos, disponiendo, en su artículo 31, que los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes; además, señala que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

<sup>1</sup> 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.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*

**ACUERDO DEL PLENO**  
**(8/5/2019)**

En este sentido, toda iniciativa legislativa debe realizarse bajo el análisis e interpretación de la Norma Constitucional actual y vigente, ya que como bien se precisa en el párrafo que antecede el derecho de participación política es un derecho que posee especial trascendencia por cuanto permite la participación de la persona, coadyuvando eficazmente a la democracia de nuestro país.

En atención a lo expuesto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, con el voto en minoría de los señores magistrados Luis Carlos Arce Córdova y Ezequiel Chávarry Correa, en uso de sus atribuciones,

**ACUERDA, POR MAYORÍA**

**Artículo único.- DESAPROBAR** el contenido de la conclusión 3 del Informe N.º 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, referida a la proscripción de la llamada "reelección familiar encubierta o familiar.

SS.

TICONA POSTIGO

CHANAMÉ ORBE

RODRÍGUEZ VÉLEZ

**Concha Moscoso**  
Secretaria General  
*lpdlrq*









*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*

**ACUERDO DEL PLENO**  
**(8/5/2019)**

**EL VOTO EN MINORÍA DE LOS SEÑORES MAGISTRADOS LUIS CARLOS ARCE CÓRDOVA Y EZEQUIEL CHÁVARRY CORREA, MIEMBROS DEL PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, ES EL SIGUIENTE:**

**VISTOS** el Oficio P.O. N.º 731-2018-2019/CDRGLMGE-CR del presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y el Informe N.º 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones.

**CONSIDERANDOS**

El Proyecto de Ley N.º 3882/2018-CR, a través de la modificación del artículo 14 de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, y del artículo 8 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, pretende establecer el impedimento para ser candidato en las elecciones de gobiernos regionales o municipales al cónyuge, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la autoridad regional o municipal saliente.

Al respecto, el Gabinete de Asesores de la Presidencia a través del Informe N.º 032-2019-GAP/JNE concluyó que dicha modificación es loable, toda vez que la restricción encuentra su justificación en la prohibición legal de la reelección inmediata de las autoridades regionales y municipales, al ser una situación homologa.

En este sentido, a efectos de cautelar la buena administración de justicia y el principio de alternancia en el gobierno, consagrado en la Constitución Política, así como para ir en consonancia con el proyecto de Código Electoral; **NUESTRO VOTO** es por que se apruebe la conclusión 3 del contenido del Informe N.º 032-2019-GAP/JNE del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, referida a la proscripción de la llamada "reelección familiar encubierta o familiar".

SS.

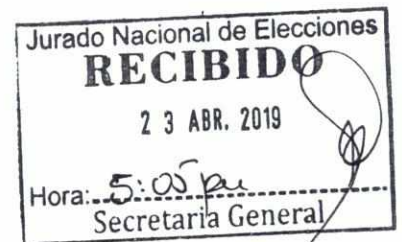
ARCE CÓRDOVA

CHÁVARRY CORREA

Concha Moscoso  
Secretaria General







**INFORME N.º 032-2019-GAP/JNE**

**A :** **Dr. Víctor Lucas Ticona Postigo**  
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

**Asunto :** Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N.º 3882/2018-CR, "Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, sobre impedimentos para postular a cargo público".

**Referencia :** Oficio N.º 731-2018-2019-CDRGLMGE-CR

**Fecha :** Lima, 22 de abril de 2019

---

Tengo el agrado de dirigirnos a usted en atención al encargo conferido por su Despacho, a fin de informarle lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 01 de febrero de 2019, el Congresista de la República Roberto Gamaniel Vieira Portugal, presentó el Proyecto de Ley N° 3882/2018-CR.
2. Con fecha 28 de enero de 2019, mediante oficio N° 731-2018-2019-CDRGLMGE-2018-2019-CCR/CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Carlos Domínguez Herrera, remite el Proyecto de Ley N° 3882/2018-CR al Jurado Nacional de Elecciones para su estudio y opinión.

**II. BASE NORMATIVA**

1. Constitución Política del Perú.
2. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
3. Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
4. Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.
5. Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.





### **III. ANÁLISIS DEL CONTENIDO Y ALCANCES DEL PROYECTO DE LEY N° 3882/2018-CR**

#### **3.1. Del contenido de la norma materia de análisis.**

El proyecto de ley sub análisis puede dividirse básicamente en dos propuestas:

- a. La primera que pretende ampliar el plazo de renuncia de seis (06) meses a tres (3) años previos al proceso electoral para los jueces y fiscales que pretendan postular en las elecciones generales, regionales y municipales.
- b. La segunda que busca establecer el impedimento para ser candidato en las elecciones de gobiernos regionales o municipales al cónyuge, parientes consanguíneos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la autoridad regional o municipal saliente.

#### **3.2. Respecto a la ampliación del plazo de renuncia para los jueces y fiscales que deseen participar de los procesos electorales generales, regionales o municipales**

##### **3.2.1. Análisis formal respecto a la constitucionalidad de la propuesta**

La propuesta sub análisis contraviene el principio de jerarquía normativa de la Constitución, toda vez que el legislador pretende mediante un dispositivo normativo de carácter legal, modificar los alcances del artículo 91° del texto constitucional, en cuanto establece en su numeral 2, que no pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional a menos que hayan renunciado a su cargo en los seis (6) meses previos al proceso electoral los miembros Poder Judicial y Ministerio Público, extendiendo dicho plazo a los tres (3) años previos.

Cabe señalar que si bien para el caso del Presidente y vicepresidente de la República, así como las autoridades regionales o municipales, dicha prohibición no ha sido incorporada expresamente por el constituyente; ésta forma parte de la llamada costumbre constitucional, toda vez que ha sido una constante en los textos constitucionales del segundo siglo de la República (ver cuadro N°1).





CUADRO N° 1

CONSTITUCIONES PERUANAS DEL SEGUNDO SIGLO RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE JUECES Y FISCALES EN PROCESOS ELECTORALES

	CONSTITUCIÓN DE 1920	CONSTITUCIÓN DE 1933	CONSTITUCIÓN DE 1979	CONSTITUCIÓN DE 1993
Presidente y vicepresidentes	No regulado explícitamente	Artículo 137° Inelegibles	Artículo 204° (06) meses	No regulado explícitamente
Senador, diputado, congresista	Artículo 76° Inelegible	Artículo 99° (06) meses	Artículo 172° (06) meses	Artículo 91° (06) meses
Gobernador	No regulado explícitamente	No regulado explícitamente	No regulado explícitamente	No regulado explícitamente
Alcalde	No regulado explícitamente	No regulado explícitamente	No regulado explícitamente	No regulado explícitamente

Fuente: Sistema peruano de información jurídica (SPIJ)  
Elaboración propia

En tal sentido, el legislador constituido acogiendo los fundamentos teleológicos y sistemáticos de la Constitución, desarrolló válidamente disposiciones que obligaban a los Jueces y Fiscales a renunciar (06) meses antes del proceso electoral a fin de postular a cargos de elección popular nacionales y regionales, flexibilizando dicho plazo en el caso de los gobiernos municipales, los que obedecen al principio de la gestión de la comunidad y del buen vecino (ver cuadro N°1).

CUADRO N° 1

NORMAS DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE JUECES Y FISCALES EN PROCESOS ELECTORALES

	DISPOSICIÓN NORMATIVA
Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones	<p><b>Artículo 107.-</b> No pueden postular a la <u>Presidencia o Vicepresidencias de la República</u>: [...]</p> <p>b. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo, si no han dejado el <u>cargo 6 (seis) meses</u> antes de la elección;</p> <p><b>Artículo 113.-</b> No pueden ser <u>candidatos a representantes al Congreso de la República</u> y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien <u>seis (6) meses</u> antes de la fecha de las elecciones: [...]</p> <p>b) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo; [...]</p>
Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales	<p><b>Artículo 14.-</b> Impedimentos para postular</p> <p>No pueden ser <u>candidatos en las elecciones de gobiernos regionales</u> los siguientes ciudadanos: [...]</p> <p>3. Salvo que renuncien de manera irrevocable <u>ciento ochenta (180) días</u> antes de la fecha de las elecciones: [...]</p> <p>b) Los magistrados del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Constitucional.</p>







Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales	<b>Artículo 8.- Impedimentos para postular</b> No pueden ser <u>candidatos en las elecciones municipales</u> : 8.2 Salvo que renuncien <u>sesenta</u> días antes de la fecha de las elecciones: [...]  b) Los miembros del <u>Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de los organismos electorales.</u>
---	---

Fuente: Sistema peruano de información jurídica (SPIJ)  
Elaboración propia

No obstante lo antes señalado, si el Poder Legislativo persistiese con la propuesta normativa previamente analizada, respecto a incrementar a tres (3) años el plazo de renuncia a sus cargos para jueces y fiscales que pretendan postular a los cargos de: i) Presidente, ii) Vicepresidente, iii) Congresista de la República, iv) Representantes al Parlamento Andino, v) Gobernador, o vi) Consejero Regional; dicha modificación deberá ser encausada a través del mecanismo de reforma constitucional regulado por el artículo 206° de la Constitución, el cual exige que dicha iniciativa de reforma sea aprobada por la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso, y ratificada mediante referéndum; o en su defecto sea aprobada por un número superior a los dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias consecutivas.

En suma, este Gabinete de Asesores opina que lo propuesto en el proyecto de ley materia del presente informe es inviable, al menos en los términos planteados, toda vez que dicha formulada vulnera manifiestamente el principio de jerarquía normativa de la Constitución al pretender modificar los alcances del artículo 91° de la misma a través de un dispositivo normativo de rango legal, lo que es palmariamente inconstitucional.

### 3.2.2. Análisis sustantivo respecto a la constitucionalidad de la propuesta

Conforme se tiene de la exposición de motivos del referido proyecto de ley, la razón por la que se pretende incrementar a tres años el plazo previo de renuncia a los integrantes de Ministerio Público y Poder Judicial para participar en procesos electorales es tutelar:



*“La justicia –o mejor dicho el ejercicio de la justicia- debe estar alejado de cualquier ambición o deseo político que pueda contaminar- [sic] de alguna manera. La imparcialidad y la objetividad de los operadores cuyos cargos e importancia resulta esencial en el sistema democrático de nuestro país.”*

En otras palabras, lo que se busca con la limitación del derecho al sufragio pasivo de los jueces y fiscales es garantizar la imparcialidad e idoneidad de los mismos, alejando los avatares políticos de la labor de estos “operadores de justicia”, tal como se les ha denominado a lo largo de la referida exposición de motivos, lo que se condice con lo dispuesto por el artículo



153° de la Constitución, a fin de evitar la politización de la justicia y el abuso de poder por parte de las autoridades con fines proselitistas.

Sin embargo, dicha justificación tiene como basamento una premisa errada, puesto que el legislador pretende equiparar la función jurisdiccional exclusiva de los jueces a los fiscales, justificando ello mediante una cita bibliográfica seccionada del párrafo 15 del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto a las “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”, conforme el siguiente detalle:

PÁRRAFO CITADO DEL INFORME DE LA CIDH	PÁRRAFO COMPLETO DEL INFORME DE LA CIDH
<p>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 <u>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.</u></p>	<p>15. La Comisión ha utilizado la noción de operador de justicia 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 <u>la CIDH consideró incluir tanto jueces y juezas, que de manera primordial les compete la función jurisdiccional, como a los fiscales, y las defensoras y defensores públicos que, desde sus respectivos roles, están vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia.</u></p>

La teoría general del derecho es bastante clara y pacífica en cuanto a la jurisdicción, la cual es definida por Armienta Calderón, citando a Piero Calamandrei, como: “[...] *el poder de hacer observar en concreto las normas ya establecidas.*”<sup>1</sup> Es decir la jurisdicción no solo es el poder público orgánico y formal delegado a los jueces, sino aquel capaz de poner fin a un conflicto intersubjetivo de relevancia jurídica, empleando los medios necesarios para materializar dicho fin.



Del mismo modo, Cabanellas de Torres, respecto a la jurisdicción refiere que esta es la potestad de conocer y fallar en asuntos civiles, criminales o de otra naturaleza, según las disposiciones legales o el arbitrio concedido.<sup>2</sup> Precisamente un elemento que define la jurisdiccional es el “*judicium*” o facultad de decidir sobre un caso sometido a su conocimiento y el “*coertio*”, como la capacidad de ejecutar tales decisiones.

<sup>1</sup> ARMIENTA CALDERÓN GONZALO. Los conceptos de jurisdicción y competencia. En: *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*. 1991. Disponible en: <file:///C:/Users/apoyo11p/Downloads/30080-27183-1-PB.pdf>

<sup>2</sup> Cfr. CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO. *Diccionario Jurídico Elemental*, Decima octava edición. Buenos Aires: Editorial Heliasta. 2006, p. 264.



Los fiscales evidentemente no cuentan con tales competencias, quienes tienen una labor persecutoria postulante o pretendiente ante un juez que si ejerce jurisdicción; por lo que la equiparación entre jueces y fiscales es meramente artificial y formal, toda vez que los poderes con los que cuenta el fiscal son sustancialmente menores a los que ejerce un juez conforme al artículo 159° de la Constitución.

El artículo 139° de la Constitución por su parte establece el principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, delegando dicha función al Poder Judicial, cediendo en su favor parte de su *imperium*; no obstante el texto constitucional reconoce otros órganos que ejercen jurisdicción en razón a su singularidad y especialidad.

En ese caso, si lo que se busca es evitar la politización de la administración de justicia, no encontramos una justificación para que el legislador proponga el incremento del plazo para renunciar a tres (3) años puesto que las razones establecidas desde un inicio igualmente se cumplen con el actual plazo establecido de 6 meses. Por dicho motivo, consideramos que la modificación es materialmente subjetiva, ya que al cesar en el cargo un juez o fiscal, para todos los efectos deja de tener vínculos con la institución que lo acogió como tal y por lo mismo un mayor o menor plazo de interregno entre el ejercicio del cargo jurisdiccional y las nuevas funciones políticas ciertamente no tendrían mayor significación.

### **3.3. Respecto a la propuesta de impedimento para postular a cargos de elección popular a los familiares de las autoridades salientes**

Si bien la normativa nacional actualmente proscribe la reelección de autoridades nacionales y sub nacionales del Poder Ejecutivo (*el Presidente y Vicepresidentes de la República, así como los Gobernadores Regionales y Alcaldes Municipales*), aún es posible la elección de parientes consanguíneos y afines de estas autoridades, conforme se pudo observar en el Proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018.

Por dicha razón, a fin de cautelar la buena administración pública y el principio de alternancia en el gobierno consagrado por la Constitución Política, se debe prohibir tal situación con el objeto de salvaguardar el régimen político democrático ante cualquier intento de desnaturalización, incentivando así la participación política de los ciudadanos, previniendo la concentración de poder. No hacerlo significaría permitir eventuales fraudes a la ley desde de un punto de vista teleológico, ya que el espíritu de la norma es que exista una real alternancia en el ejercicio del poder, cosa que no ocurre cuando la autoridad saliente intenta perennizarse en el cargo a través de personas muy allegadas a ella como son los hijos, cónyuges o hermanos. Además de ello, en la práctica generalmente quien se encuentra en funciones suele favorecer la campaña de sus allegados en perjuicio de sus contendores, vulnerándose así el principio de neutralidad.





Dicho principio forma parte de los llamados “*limites materiales*” de la Constitución, es decir son elementos esenciales sobre los que se legitima el propio régimen constitucional, por lo que está fuera del alcance del legislador constituido, tal como el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0050-2004-PI/TC, ha señalado:

*“[...] el Congreso de la República no puede reformar la Constitución para sustituir el "sistema democrático de gobierno, [...] el régimen 'representativo', [...] la Constitución económica o para alterar el principio de alternancia del gobierno" en virtud a los artículos 1, 3, 43, y 58 de la Constitución.”<sup>3</sup>*

En efecto, el principio de alternancia en el gobierno no puede entenderse como una prohibición absoluta a la reelección, ni con su aplicación exclusiva al mandato presidencial, extendiéndose a cualquier autoridad que ejerza poder público, provenga o no de un proceso de elección popular.

La prohibición de reelección de autoridades políticas busca tutelar el adecuado ejercicio democrático, por lo que se deben también proscribir situaciones análogas que busquen eludir dicha prohibición como la denominada “*reelección encubierta o reelección familiar*” mediante la cual los Gobernadores Regionales y Alcaldes Municipales frente a la imposibilidad de la reelección inmediata, pretenden dotar de continuidad a su gestión a través de la participación política de sus parientes consanguíneos o por afinidad en las elecciones.

La “*reelección encubierta o familiar*” mantiene elementos comunes con fenómenos electorales ya proscritos anteriormente, como la reelección de autoridades regionales y municipales, y la prohibición de postular a la Presidencia o Vicepresidencias de la República del cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de quien ejerce la Presidencia o la ha ejercido en el año anterior a la elección. Tales elementos son: a) la vulneración al deber de imparcialidad de las autoridades electas, c) la correcta administración pública, y d) el debido manejo de los bienes públicos.

Dicha situación, que distorsiona el correcto desenvolvimiento del proceso electoral, causa el quiebre del principio de neutralidad en favor de los candidatos familiares o afines, propiciando desde la institución regional o municipal una campaña proselitista, atribuyéndosele los buenos resultados de dicho gobierno o condicionando la continuidad de los mismos a su elección, lo que socaba las bases del principio democrático, motivo por el cual consideramos que el proyecto legislativo es viable en cuanto a este



<sup>3</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 03 de junio de 2005, recaída en el Expediente N° 050-2004-PI/TC y otros, fundamento jurídico 35. Disponible en: <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>>





punto, tal como se ha opinado previamente en relación al Proyecto de Ley N.º 3490/2018-CR.

### 3.2. Compatibilidad de la iniciativa legislativa con el Proyecto de Ley del Código Electoral 2017

Teniendo en cuenta que la “reelección encubierta” es un fenómeno electoral suscitado en el Proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, el Proyecto de Ley N.º 1313-2016/JNE, Proyecto del Código Electoral 2017, no ha considerado dicho supuesto, sin embargo es una medida adecuada y compatible con el artículo 40º de dicho proyecto, artículo que establece las prohibiciones generales a los candidatos de los procesos electorales en general. Pudiendo incorporarse tales supuestos en una versión actualizada de dicho proyecto.

## IV. CONCLUSIONES

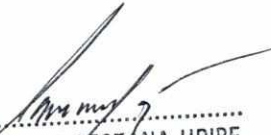
Conforme se ha expresado en los fundamentos de análisis del presente informe, podemos concluir en lo siguiente:

1. La propuesta normativa es formalmente inconstitucional respecto a la ampliación del plazo de renuncia para los jueces y fiscales que deseen participar en los procesos de elección popular, toda vez que viola manifiestamente el principio de jerarquía normativa de la Constitución al pretender modificar los alcances del artículo 91º mediante un dispositivo normativo con rango legal. En todo caso, si el legislador considera necesaria dicha modificación, tendría que optar por el mecanismo de reforma constitucional contemplado por el artículo 206º de la Constitución.
2. Materialmente la iniciativa legislativa es inviable en cuanto pretende elevar el plazo mínimo para renunciar de 6 meses a 3 años antes de la fecha de las elecciones ya que no habría razones atendibles que lo justifiquen suficientemente y por lo mismo aquella no sería razonable.
3. Sin perjuicio de lo antes indicado, consideramos que el proyecto de ley es loable respecto a la proscripción de la llamada “reelección familiar encubierta o familiar”, toda vez que lo que se pretende con dicha situación es eludir la prohibición legal a la reelección inmediata de las autoridades regionales y municipales, por lo que al ser una situación homologa se encuentra debidamente justificada tal restricción.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,



  
JUAN ENRIQUE PESTANA URIBE  
Jefe del Gabinete de  
Asesores de la Presidencia  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



