



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

## INFORME N.º 163-2021-GAP/JNE

**A** : **Dr. Jorge Luis Salas Arenas**  
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

**Asunto** : Opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 691/2021-CR, que propone modificar el artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales y el artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

**Referencia** : Oficio N° 0723-2021-2022/CDRGLMGE-CR  
Exp. ADX-2021-205703  
Oficio N° 0446-2021-2022/CCR-CR  
Exp. ADX-2021-205851

**Fecha** : Lima, 22 de diciembre de 2021

---

Tengo el honor de dirigirme a usted para saludarlo muy cordialmente y, a la vez, en atención al encargo conferido por su Despacho, informarle lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Se solicitó al Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) brindar opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 691/2021-CR, que propone modificar el artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales y el artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales<sup>1</sup>, remitido por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.
- 1.2 En ese sentido, se solicita que este Gabinete de Asesores emita un informe evaluando la propuesta legislativa, analizando si cumple con lo establecido en la legislación electoral vigente.

### II. BASE NORMATIVA

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales
- Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales
- Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

---

<sup>1</sup> Presentado por el Congresista de la República Víctor Raúl Cutipa Camma, del Grupo Parlamentario "Perú Libre", el 11 de noviembre de 2021.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

- Decreto Supremo N° 133-2013-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario

### III. DEL CONTENIDO Y ALCANCES DEL PROYECTO DE LEY

- 3.1 La propuesta normativa, conforme a su **artículo 1**, busca modificar el artículo 8 de la Ley N° 26864, que aprueba la Ley de Elecciones Municipales y el artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, a efecto de introducir como causal de impedimento para participar en las elecciones municipales y regionales, respectivamente, cuando el postulante tenga deuda tributaria en estado de cobranza coactiva.
- 3.2 Al respecto, la exposición de motivos señala que actualmente nuestro sistema electoral no puede determinar que los futuros candidatos a alcaldes y gobernadores sean personas idóneas, honestas, transparentes, íntegras y sobre todo que sean buenos vecinos, responsables en sus obligaciones y que contribuyan al desarrollo local, regional e incluso nacional, más al contrario, se deja todo al libre albedrío de las organizaciones políticas, que conforme a sus estatutos y reglamentos pueda escoger los mejores ciudadanos y militantes como sus candidatos.
- 3.3 Continúa señalando que se tienen candidatos que en forma personal o en su calidad de titulares, accionistas o socios de personas jurídicas, deben millones en impuestos a la SUNAT, tal es así, que en las EG 2021, se detectó que 110 candidatos al Congreso de la República y 8 candidatos al Parlamento Andino, tenían deudas, las cuales normalmente proceden a judicializarlas, buscando la prescripción.
- 3.4 Asimismo, indica que, en cuanto a pago de arbitrios por los servicios que le brinda la municipalidad como limpieza pública, seguridad, parques y jardines, los candidatos no cumplen con sus obligaciones beneficiándose con estos servicios a costa de los demás ciudadanos, siendo un mal ejemplo para la ciudadanía y mal precedente para sus aspiraciones políticas.
- 3.5 Agrega que el sistema electoral no puede filtrar a los mejores cuadros, debido a que la LOP, señala que la elección de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política, siendo que en la realidad las organizaciones políticas no implementan estos filtros. Otra razón, es que, no se ha implementado las elecciones primarias.
- 3.6 De otro lado, con respecto de la obligación tributaria y determinación del estado de cobranza, se señala que el Código Tributario establece que el tributo comprende: impuestos, contribuciones y tasas, y entre ellos arbitrios, derechos y licencias. Así también, se precisa que el artículo 117 del Código Tributario señala que "El Procedimiento de Cobranza Coactiva es iniciado por el Ejecutor Coactivo mediante la notificación al deudor tributario de la Resolución de Ejecución Coactiva, que contiene un mandato de cancelación de las Ordenes de Pago o Resoluciones en cobranza,



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

dentro de siete (7) días hábiles, bajo apercibimiento de dictarse medidas cautelares o de iniciarse la ejecución forzada de las mismas, en caso que éstas ya se hubieran dictado".

- 3.7 Finalmente, se hace referencia a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, que señala "el inicio del procedimiento de ejecución coactiva se inicia con la notificación al Obligado de la Resolución de Ejecución Coactiva, la que contiene un mandato de cumplimiento de una Obligación Exigible conforme el artículo 9 de la presente Ley; y dentro del plazo de siete (7) días hábiles de notificado, bajo apercibimiento de dictarse alguna medida cautelar o de iniciarse la ejecución forzada de las mismas en caso de que éstas ya se hubieran dictado en base a lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley". El numeral 14.2 señala que "El Ejecutor Coactivo sólo podrá iniciar el procedimiento de ejecución coactiva cuando haya sido debidamente notificado el acto administrativo que sirve de título de ejecución, y siempre que no se encuentre pendiente de vencimiento el plazo para la interposición del recurso administrativo correspondiente y/o haya sido presentado por el Obligado dentro del mismo."

#### Del contenido del proyecto normativo

- 3.8 Los **artículos 2 y 3** de la iniciativa legislativa contenida en el proyecto de ley N° 691/2021-CR proponen modificar el artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales y el artículo 14 de Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, según el siguiente detalle:

TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE LEY N° 691/2021-CR	OPINIÓN GAP
<p><b>Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales</b></p> <p>Artículo 8. Impedimentos para postular</p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</p> <p>8.1 Los siguientes ciudadanos: (...)</p>	<p><b>Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales</b></p> <p>Artículo 8. Impedimentos para postular</p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:</p> <p>8.1 Los siguientes ciudadanos: (...)</p> <p>i) Los deudores tributarios sea en calidad de persona natural o titular, accionista, socio de persona jurídica, cuya deuda se encuentre en estado de ejecución</p>	<p>La exposición de motivos del proyecto de ley no desarrolla el análisis de constitucionalidad de la propuesta normativa, más aún si se considera que la misma limita el ejercicio del derecho a ser elegido.</p> <p>Si bien la propuesta cumple con la legalidad exigida, advirtiéndose que busca una finalidad legítima; sin embargo, no se ha evaluado si esta medida restringe en menor grado el derecho protegido y si se ajusta al objetivo legítimo, es decir, si es proporcional.</p>



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

	<p>coactiva conforme al artículo 14 de la ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. (...)</p>	<p>Asimismo, no se expone por qué motivo solo se establece el impedimento para candidatos a EMR, y no para todo tipo de elecciones de representantes (Elecciones presidenciales, congresales y Parlamento Andino).</p>
<p><b>Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales</b></p> <p>Artículo 14. Impedimentos para postular</p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos: (...) 5. También están impedidos de ser candidatos: (...)</p>	<p><b>Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales</b></p> <p>Artículo 14. Impedimentos para postular</p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos: (...) 5. También están impedidos de ser candidatos: (...) <b>h) Los deudores tributarios como persona natural o en calidad de titular, accionista, socio de persona jurídica, cuya deuda se encuentre en estado de ejecución coactiva conforme al artículo 14 de la ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.</b></p>	<p>En la propuesta no queda claro a quienes aplicaría el impedimento, en el caso de las personas naturales, si solo se trata de sus derechos y obligaciones como deudor tributario o también cuando ejerce las funciones de representante o integra otro tipo de obligados (sucesiones indivisas, sociedades conyugales, etc).</p> <p>No resultaría viable considerar a quienes son accionistas, participacionistas o titulares de personas jurídicas con responsabilidades limitadas, partiendo de que este tipo de personas jurídicas cuentan con su propia personería, así como su patrimonio.</p>
<p>En la fórmula legal del presente proyecto de ley, puede identificarse que propone que están impedidos de ser candidatos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los deudores tributarios como persona natural o en calidad de titular, accionista, socio de persona jurídica.</li> <li>- Cuya deuda se encuentre en estado de ejecución coactiva conforme al artículo 14 de la ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.</li> </ul>		



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

Siendo así, tratándose de una propuesta que alude a las deudas tributarias que se encuentran en etapa de ejecución coactiva, cabe desarrollar algunos alcances sobre el tributo, la deuda tributaria y el deudor tributario.

De conformidad con la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario<sup>2</sup>, el término genérico **tributo** comprende:

- Impuestos
- Contribuciones
- Tasas, que a su vez pueden ser arbitrios, derechos y licencias.

En ese sentido, el artículo 28 del mencionado Código señala como componentes de la **deuda tributaria**, al tributo, las multas y los intereses<sup>3</sup>.

En lo que corresponde al **deudor tributario**, la norma XI del Código Tributario, señala, entre otros, a las personas naturales o jurídicas, sociedades conyugales, sucesiones indivisas u otros entes colectivos, nacionales o extranjeros, domiciliados en el Perú, están sometidos al cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Código y en las leyes y reglamentos tributarios.

Asimismo, el artículo 7 del mencionado Código, precisa que el deudor tributario es aquella persona obligada al cumplimiento de la prestación tributaria como contribuyente o responsable. Contribuyente es aquél que realiza, o respecto del cual se produce el hecho generador de la obligación tributaria y responsable es aquél

## <sup>2</sup> II: ÁMBITO DE APLICACIÓN

Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

- a) Impuesto: Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado.
- b) Contribución: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales.
- c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

Las Tasas, entre otras, pueden ser:

1. Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
2. Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
3. Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

Las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD y a la Oficina de Normalización Previsional - ONP se rigen por las normas de este Código, salvo en aquellos aspectos que por su naturaleza requieran normas especiales, los mismos que serán señalados por Decreto Supremo.

El presente Código también es de aplicación para las actuaciones y procedimientos que deba llevar a cabo la SUNAT o que deban cumplir los administrados, conforme a la normativa sobre asistencia administrativa mutua en materia tributaria, la cual incluye sus recomendaciones y estándares internacionales.

Para dicho efecto se entiende por asistencia administrativa mutua en materia tributaria a aquella establecida en los convenios internacionales.

## <sup>3</sup> Artículo 28.- COMPONENTES DE LA DEUDA TRIBUTARIA

La Administración Tributaria exigirá el pago de la deuda tributaria que está constituida por el tributo, las multas y los intereses.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

que, sin tener la condición de contribuyente, debe cumplir la obligación atribuida a éste (artículos 8 y 9 del mencionado código, respectivamente).

De otro lado, el artículo 21 señala que tienen capacidad tributaria las personas naturales o jurídicas, comunidades de bienes, patrimonios, sucesiones indivisas, fideicomisos, sociedades de hecho, sociedades conyugales u otros entes colectivos, aunque estén limitados o carezcan de capacidad o personalidad jurídica según el derecho privado o público, siempre que la Ley le atribuya la calidad de sujetos de derechos y obligaciones tributarias.

De lo expuesto, no queda claro si el proyecto de ley al referirse a persona natural limita el supuesto de la norma a las deudas tributarias de la persona natural como contribuyente y solo para las obligaciones suyas o si también comprende a las deudas tributarias que estaría obligado en virtud de ser responsable o pertenecer a una sociedad conyugal, sucesión indivisa u otros; extremo que debería quedar claramente establecido en la ley que se pretende aprobar para que el impedimento, al ser restrictivo de un derecho fundamental, pueda ser aplicado.

Con respecto al **deudor tributario como titular, accionista o socio de una persona jurídica**, cabe indicar que una de las principales razones de existencia de las personas jurídicas (salvo algunas formas como puede ser el caso de las sociedades colectivas o algunas sociedades en comandita) es la de separar patrimonios de la persona natural y de la persona jurídica, siendo que, de manera general la persona natural no responde por las deudas de la persona jurídica así sea accionista o participacionista; de igual modo si tiene la calidad de titular de una empresa individual de responsabilidad limitada.

Partiendo del reconocimiento de la separación que existe entre la persona natural y la persona jurídica y sus respectivos patrimonios, consideramos que no es viable que a una persona natural se le pueda impedir ser candidata en una elección popular por deudas de la persona jurídica respecto de la cual posee acciones o participaciones, o es titular, aun cuando dicha deuda sea con el Estado.

Sobre la **deuda en estado de ejecución coactiva conforme al artículo 14 de la Ley N° 26979**, la fórmula legal propuesta por el proyecto de ley incluye la necesidad de que la deuda se encuentre en estado de ejecución coactiva conforme al artículo 14 de la ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Sobre el particular, el mencionado artículo dispone que el procedimiento se inicia con la notificación al obligado de la Resolución de Ejecución Coactiva, la que contiene un mandato de cumplimiento de una Obligación Exigible conforme el artículo 9 de la presente Ley; y dentro del plazo de siete (7) días hábiles de notificado, bajo apercibimiento de dictarse alguna medida cautelar o de iniciarse la ejecución forzada de las mismas en caso de que éstas ya se hubieran dictado en base a lo dispuesto en el artículo 17 de la presente Ley y que el Ejecutor Coactivo sólo podrá iniciar el procedimiento de ejecución coactiva cuando haya sido debidamente notificado el acto administrativo que sirve de título de ejecución, y



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

siempre que no se encuentre pendiente de vencimiento el plazo para la interposición del recurso administrativo correspondiente y/o haya sido presentado por el Obligado dentro del mismo (El resaltado es nuestro).

De otro lado, **respecto al derecho de ser elegido**, se debe precisar que el Estado peruano ha suscrito y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), encontrándose bajo la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH). El artículo 23° de la CADH, reconoce y protege el derecho a la “participación política”, el cual ha sido desarrollado bastante en la jurisprudencia de la Corte IDH, entendiéndose como aquel derecho a participar en los asuntos públicos, no solo a través del voto, sino también mediante el acceso y ejercicio de cargos públicos en la administración estatal.

Por su parte la Constitución Política del Perú, reconoce el derecho a la participación política en el artículo 2<sup>4</sup> inciso 17 y en el artículo 31<sup>5</sup>; en este último reconoce el derecho al sufragio en su modalidad activa y pasiva, especificando que los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

El derecho a ser elegido (sufragio pasivo) es aquel derecho que permite a las personas presentarse como candidatos en las elecciones, para cargos públicos. El derecho a elegir (sufragio activo) es aquel derecho que cada uno de los ciudadanos tiene para participar en una elección emitiendo su voto (ya sea para elegir representantes u opciones como en el caso de derechos de participación y control ciudadano).

Ahora bien, las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo no coinciden exactamente, aunque sí existe obviamente una relación muy estrecha, pues tener la cualidad de elector es requisito indispensable para poder ser elegido, aunque no necesariamente dicha cualidad es suficiente. Es así que la Constitución Política del Perú ha dispuesto que por ley orgánica se determine las condiciones y procedimientos para el ejercicio del derecho de sufragio.

Además, el derecho de sufragio, como todos los demás derechos fundamentales, no es absoluto y puede ser limitado o restringido en atención a otros bienes de

<sup>4</sup> **Artículo 2 de la Constitución Política del Perú.-**

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, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

“(…)”

<sup>5</sup> **Artículo 31 de la Constitución Política del Perú.-**

“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. 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.

“(…)”





Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

relevancia constitucional u otros derechos fundamentales, tales limitaciones deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, el adoptar legalmente un impedimento para ser candidato/a constituye una restricción del derecho fundamental de ser elegido, restricción que puede presentarse al no ser absoluto el derecho a ser elegido; sin embargo, se deben respetar los parámetros convencionales establecidos por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>6</sup> y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención.

La mencionada Corte ha señalado que debe evaluarse: la legalidad de la medida restrictiva, la finalidad de la medida restrictiva, la necesidad en una sociedad democrática y proporcionalidad de la medida restrictiva (que comprende la valoración de si satisface un interés público imperativo, restringe en menor grado el derecho protegido y se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo)<sup>7</sup>.

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, señalando lo siguiente:

“17. De otro lado, al ser el derecho a ser elegido de configuración legal, las leyes de desarrollo constitucional establecen restricciones a su ejercicio, como aquellas referidas a los requisitos e impedimentos para ser candidato, contenidas en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (artículos 106, 107, 108, 112, 113 y 114); la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales (artículos 13 y 14); y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales (artículos 6, 7 y 8).

18. Ahora bien, para apreciar la validez de los límites legales que puede tener el derecho a ser elegido, no podemos quedarnos solo con el texto constitucional. Debemos recurrir, como ya hemos visto, a la CADDHH, como prescribe la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

19. El artículo 23.2 de la CADDHH consagra que el ejercicio del derecho de participar en la vida política de la Nación (activo y pasivo) puede ser reglamentado por la ley, pero "exclusivamente por razones

<sup>6</sup> **La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) regula:**  
**Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

<sup>7</sup> Corte IDH en el Caso Castañeda Gutman Vs. México, sentencia de 6 de agosto de 2008.



de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal<sup>8</sup>.

Consideramos que adoptando este impedimento mediante una ley se cumpliría con la legalidad exigida; asimismo, se encuentra sustento para expresar que busca una finalidad legítima; sin embargo, habría que evaluar si es la manera en que se restringe en menor grado el derecho protegido y se ajusta estrechamente al objetivo legítimo, es decir es proporcional; evaluación que excede el presente encargo.

Cabe precisar que, en virtud de lo previsto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa<sup>9</sup>, las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese, entre otros, la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, así como un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada.

Así también, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República<sup>10</sup> señala que la Exposición de Motivos incluye, entre otros aspectos, los fundamentos de la propuesta, la identificación del problema, el análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley.

Atendiendo a lo señalado, no se aprecia en la exposición de motivos un análisis jurídico de constitucionalidad de la medida propuesta, lo cual resulta esencial, tratándose de un proyecto que pretende restringir el ejercicio del derecho fundamental de ser elegido. Dicho análisis deberá realizarse mediante el test de razonabilidad o proporcionalidad, aceptado por el Tribunal Constitucional para evaluar la validez de los límites impuestos a los derechos fundamentales<sup>11</sup>, a partir de los criterios de idoneidad<sup>12</sup>, necesidad<sup>13</sup>, y proporcionalidad en sentido estricto<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Tribunal Constitucional. Expedientes 0015-2018-PI/TC y 0024-2018-PI/TC. Sentencia del 9 de junio de 2020.

<sup>9</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2006.

<sup>10</sup> Manual de Técnica Legislativa (2021). 3ª. ed. Lima: Congreso de la República del Perú. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N°106-2020-2021/MESA-CR.

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expedientes Acumulados Nos. 050-2004-AI/TC, 051-2004-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC y 009-2005-PI/TC, Sentencia del 03 de junio de 2005, Fundamento 109, párrafos 2 y 3.

<sup>12</sup> “El examen de idoneidad exige, en primer término, la identificación de un fin de relevancia constitucional, y, una vez que este se ha determinado, verificar si la medida legislativa es idónea o adecuada para lograr tal fin”. Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expediente N° 0021-2012-PI/TC y otros, Sentencia del 31 de octubre de 2014, Fundamento Jurídico 221.

<sup>13</sup> El examen de necesidad supone que “para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Requiere analizar, de un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo, y, de otro, el menor grado en que éste intervenga en el derecho fundamental”. Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expediente N° 0021-2012-PI/TC y otros, Sentencia del 31 de octubre de 2014, Fundamento Jurídico 227.

<sup>14</sup> El examen de proporcionalidad en sentido estricto, “corresponde sopesar los derechos y principios que han entrado en conflicto para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor según las circunstancias específicas, y, por tanto, cuál de ellos prevalecerá sobre el otro y decidirá el caso”. Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, Lima, Expediente N° 0021-2012-PI/TC y otros, Sentencia del 31 de octubre de 2014, Fundamento Jurídico 231.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

En lo concerniente a la propuesta de consignar una nueva causal de impedimento para ser candidato/a, resulta un tema relevante el que se pretende regular mediante el proyecto de ley, que es la problemática de las personas deudoras tributarias, pues es conocido en nuestro país la gran informalidad que existe y la alta tasa de morosidad con relación a las deudas tributarias. Por ello también resulta relevante analizar si se estaría dando un trato igualitario a las personas debido a que esta restricción se aplicaría precisamente en aquellas personas que son formales, no quedando claro cuál sería la restricción para aquellas personas informales, quienes incluso están eludiendo el sistema para su beneficio propio; siendo factible que se caiga en un absurdo en el que a quienes son formales pero mantienen deudas se les excluya y a quienes ni siquiera intentan formalizarse y por ello se encuentran al margen del sistema no les llegue una restricción como la que se propone.

Dicho esto, si se desea introducir una causal de impedimento para ser candidatos relacionada a las deudas tributarias en ejecución coactiva, debe tenerse presente las siguientes observaciones:

- a) Los impedimentos para ser candidatos de este tipo, deberían ser aplicados no solo para las ERM sino también para todo tipo de elecciones de representantes (Elecciones Presidenciales, elecciones congresales, elecciones al parlamento andino).
- b) En la propuesta tendría que quedar totalmente claro a quienes aplicaría el impedimento, en el caso de las personas naturales, si solo se trata de su propio derecho y obligación como deudor tributario o también cuando ejerce las funciones de representante o integra otro tipo de obligados (sucesiones indivisas, sociedades conyugales, etc).
- c) No resultaría aplicable consignar este impedimento para quienes son accionistas, participacionistas o titulares de personas jurídicas con responsabilidades limitadas, partiendo de que este tipo de personas jurídicas cuentan con su propia personería, así como su patrimonio, respecto del cual no necesariamente un accionista puede tomar decisiones respecto de qué deuda se paga y cuál no se realiza.
- d) Tener especial cuidado en lo referido a las deudas tributarias relacionadas a las tasas, como los arbitrios, por ejemplo, es relativamente ordinario que en caso de inmuebles alquilados, se consigne en los respectivos contratos que lo asuma el arrendador, lo cual no le quita la condición de deudor tributario al arrendatario, pero la obligación ha sido trasladada y en caso de incumplimiento no se debe exactamente a la voluntad de deudor tributario.
- e) Realizar una evaluación de la legalidad y la finalidad de la medida restrictiva, así como de su proporcionalidad (que comprende la valoración de si satisface un interés público imperativo, restringe en menor grado el derecho protegido



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

y se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo) para determinar si sería una restricción legítima al derecho de sufragio pasivo.

- f) Podría considerarse otras opciones respecto al tema que preocupa, como la adopción de medidas para que esta información se haga evidente para el elector y sea este quien finalmente decida, previamente informado sobre las deudas tributarias, si vota o no por un determinado candidato. Por ejemplo, podría consignarse en alguna parte de las DJHV de los candidatos que se contemple las deudas tributarias en ejecución coactiva que estos mantienen con las diversas entidades del Estado, autorizándose al JNE por ley a obtener esta información.

- 3.9 Otro punto a considerar es el referido a que en la exposición de motivos se precisa que nuestro sistema electoral no puede determinar que los futuros candidatos a alcaldes y gobernadores sean personas idóneas, honestas, transparentes, íntegras, dando a entender que con la aprobación del proyecto podría lograrse ello; sin embargo, conforme se ha señalado anteriormente, la aprobación de este impedimento para postular no asegura necesariamente que los candidatos cumplan con esas condiciones.
- 3.10 De otro lado, señala que actualmente las OP no cumplen con los filtros adecuados para la elección de las autoridades y de los candidatos de las OP ya que se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política y que no se ha implementado las elecciones primarias. Sobre el particular, cabe indicar que la LOP ha regulado los procesos de democracia interna a los cuales se encuentran sujetas las OP, dentro de ellas las elecciones internas y las elecciones primarias. Si bien es cierto que las primarias han sido suspendidas tanto para las EG 2021 como para las ERM 2022, estas serán implementadas en las futuras elecciones. Las elecciones internas se aplicaron a las EG 2021 y se aplicarán en las ERM 2022.
- 3.11 Estos son mecanismos que se utilizan en las diversas legislaciones electorales del mundo a efectos de lograr lo que precisamente el proyecto busca. Los mecanismos de democracia interna de nuestro país se encuentran vigentes y serán aplicados en las futuras elecciones.
- 3.12 Finalmente, cabe precisar que, de ser aprobado el presente proyecto de ley, ya no regiría para las ERM 2022.

#### **IV. CONCLUSIONES**

- 4.1 El Gabinete de Asesores de la Presidencia es de opinión que el Proyecto de Ley N° 691/2021-CR, que propone modificar el artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales y el artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, conforme ha sido planteado, no es viable por las razones expuestas en



*Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia*

el presente informe; por lo que se pone en su conocimiento para su consideración y la del Pleno del JNE.

- 4.2 Podría considerarse otra opción para restringir en menor grado el derecho de ser elegido, consistente en que quienes mantengan deudas tributarias en ejecución coactiva se encuentren obligados a transparentar dicha información a través de la Declaración Jurada de Hoja de Vida.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,

Firmado digitalmente  
**Rosa María López Triveño**  
Jefa del Gabinete de Asesores de la Presidencia (e)  
Jurado Nacional de Elecciones

RMLT/APGR