



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

INFORME LEGAL N° 050-2022-JUS/DGDNCR

A : **JIMMY MARCOS QUISPE DE LOS SANTOS**
Viceministro de Justicia

DE : **CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA**
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Informe legal sobre el Proyecto de Ley N° 916/2021-CR, Proyecto de ley que impide postular a cargos públicos a quienes tienen deudas con el Estado

REFERENCIA: Oficio N° 542-2021-2022-CCR/CR

FECHA : Miraflores, 12 de abril de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con la finalidad de remitirle el presente Informe Legal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante documento de la referencia, de fecha 21 de diciembre de 2021, la presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que emita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 916/2021-CR¹, Proyecto de ley que impide postular a cargos públicos a quienes tienen deudas con el Estado (en adelante, “Proyecto de Ley” o “propuesta normativa”).

Objeto

2. El presente informe tiene por objeto el análisis del Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 7.3 del Lineamiento para la atención de solicitudes de Dictámenes Dirimientes, Opiniones Jurídicas e Informes Legales, aprobado mediante la Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ².

Base Legal

- a) Constitución Política del Perú, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 1993 (en adelante, “la Constitución”).

¹ Proyecto de ley promovido por el grupo parlamentario Perú Libre.

² Publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 2021.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

- b) Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997 (en adelante, “Ley N° 26889”).
- c) 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 (en adelante, “Reglamento de la Ley N° 26889”).
- d) Ley N° 26864. Ley de Elecciones Municipales publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de octubre de 1997 (en adelante, “Ley N° 26864”).
- e) Ley N° 27683. Ley de Elecciones Regionales publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de marzo de 2002 (en adelante, “Ley N° 27683”).

II. ANÁLISIS

SOBRE EL PROYECTO DE LEY

- 3. Como se aprecia del título del Proyecto de Ley, se trata de una propuesta normativa que busca impedir que quienes tengan deudas con el Estado puedan postular a cargos públicos. Se observa que la estructura de la propuesta normativa consta de cuatro artículos. El primero de ellos dedicado a establecer el objeto de la norma; el segundo propone la modificación del artículo 8° de la Ley N° 26864; el tercero hace lo propio con el artículo el artículo 14° de la Ley N° 27683, mientras que el cuarto artículo de la propuesta normativa señala que se deben derogar todos los dispositivos legales que se opongan a la propuesta normativa.
- 4. De acuerdo a ello, a continuación, se revisará la coherencia normativa del Proyecto de Ley, lo cual “implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman”³, a fin de comprender su viabilidad.

SOBRE LA PROPUESTA CONTENIDA EN EL PROYECTO DE LEY

- 5. Según la Exposición de Motivos, la problemática que motiva el Proyecto de Ley bajo estudio estaría constituida por la corrupción en el sector público, frente a lo cual es necesario que se creen herramientas para combatir tal flagelo. Se señala, en esa línea, que las personas que busquen acceder a un cargo de autoridad pública deben ser las más idóneas y que, por lo tanto, el Proyecto de Ley tiene como propósito el “impedir que personas que tengan deudas pendientes con el

³ Tribunal Constitucional. Expediente N° 0047-2004-PI/TC. Sentencia de 24 de abril de 2006, fundamento jurídico 48.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

Estado puedan postular a cargos públicos y así evitar la impunidad que tanto daño le ha hecho al país.”

6. Según la Exposición de Motivos, algunos de los deudores del Estado han sido nuevamente elegidos y, hasta la fecha, nada impide que dichos deudores puedan postular y ser elegidos como alcaldes o presidentes regionales. Partiendo de ese problema, se señala que el objeto de la propuesta normativa es prohibir precisamente que quienes tengan deudas con el Estado postulen a dichos cargos.

ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

7. En los párrafos siguientes, se realizará el análisis constitucional y legal del proyecto de ley, abordando los artículos pertinentes de la Constitución y normativa aplicable.

Sobre las prohibiciones para postular a cargos de elección popular

8. El derecho a ser elegido constituye una de las formas en la que se ejerce el derecho a la participación en la vida política de la Nación que recoge el inciso 17 del artículo 2° de la Constitución. Este derecho —el de participar en la vida política de la Nación— puede ser ejercido de manera individual o colectiva (a través de organizaciones políticas), según lo dispone el artículo 35° de la propia Constitución.
9. Este derecho es de vital importancia para el sostenimiento de la vida democrática del país. En ese sentido, bien se ha dicho que “resulta inconcebible una democracia que desconozca a los ciudadanos su derecho a intervenir en los distintos ámbitos de la esfera pública, no solo porque ello resulta una manifestación directa de la dignidad humana, sino porque tal participación supone una garantía indispensable para la realización de otros derechos fundamentales y condición básica para el control de la actuación del Estado.”⁴
10. Sin embargo, pese al reconocimiento constitucional de dicho derecho, es necesario recordar que “en el Estado Constitucional, ningún derecho o libertad es absoluto”.⁵ No obstante, las restricciones a los derechos fundamentales deben ser razonables y justificadas, además de estar basadas en el respeto al principio de legalidad y ubicarse dentro de los límites que la propia Constitución impone. En ese sentido, no podría por ejemplo establecerse una restricción que anule completamente el sentido de un determinado derecho fundamental. Esto, en la práctica opera como un límite a la función legislativa que tiene como objetivo delimitar el ejercicio de los derechos fundamentales. En esa línea, entonces, “la facultad de los legisladores

⁴ Albán Peralta, Walter. Artículo 2. Participación en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. En: *La constitución comentada. Análisis artículo por artículo. Tomo I*. Walter Gutiérrez (director). Gaceta Jurídica. Lima, 2005, p. 210.

⁵ Tribunal Constitucional. Expediente N° 00032-2010-PI/TC. Sentencia de 19 de julio de 2011, fundamento jurídico 28.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

para legislar no es absoluta, sino que se encuentra condicionada por las observancias del contenido de la constitucionalidad.”⁶

11. En el marco de las obligaciones internacionalmente asumidas por el Estado peruano, el inciso 2 del artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”) establece la posibilidad de que los derechos políticos puedan ser delimitados por la vía legislativa. Sin embargo, en una línea similar a la expuesta previamente, se debe recalcar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”) ha establecido que “no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de estos se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.”⁷
12. En ese sentido, se ha admitido que es perfectamente legítimo -desde el punto de vista constitucional y convencional- que se establezcan requisitos para el ejercicio de los derechos políticos; entre ellos, el derecho a ser elegido. Sin embargo, el establecimiento de requisitos o impedimentos debe observar principios como el de legalidad y necesidad. De manera concreta, se debe considerar que “la observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones”.⁸
13. Lógicamente que el principio de legalidad no solamente se hace patente al momento de definir los requisitos para poder postular a cargos de elección popular, sino que, también es necesario que observe dicho principio al momento de establecerse causales que restrinjan dicha posibilidad; como lo son los impedimentos que las leyes electorales señalan. Por lo tanto, teniendo en cuenta que uno de los elementos del principio de legalidad exige que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa)⁹, resulta imperativo que los impedimentos que se establezcan para poder postular a cargos de elección popular (es decir, para ejercer el derecho a ser elegido) estén determinados con precisión a fin de evitar escenarios de arbitrariedad con la aplicación de disposiciones ambigüas que, en última instancia, constituyan una violación del derecho reconocido en el inciso 17 del artículo 2° de nuestra Constitución.

⁶ Hakansson Nieto, Carlos. *El proceso de inconstitucionalidad. Una aproximación teórica y jurisprudencial*. Palestra. Lima, 2014, p. 58.

⁷ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C N° 127, párrafo 204.

⁸ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C N° 127, párrafo 206.

⁹ Cfr. Tribunal Constitucional. Expediente N° 00197-2010-PA/TC. Sentencia de 24 de agosto de 2010, fundamento jurídico 3.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

Análisis de la fórmula normativa

14. El artículo 1° de la propuesta normativa señala cuál es el objeto de la ley. En concreto, se establece como objeto de la propuesta la modificación de la Ley N° 26864 y de la Ley N° 27683.
15. Por su parte, el artículo 2° del Proyecto de Ley busca modificar el artículo 8° de la Ley N° 26864, tal y como se detalla a continuación:

Artículo 8° de la Ley N° 26864	Artículo 8° de la Ley N° 26864 en la propuesta normativa
<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>a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.</p> <p>b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.</p> <p>c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.</p> <p>d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.</p> <p>e) Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.</p> <p>f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECL) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</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>a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.</p> <p>b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo.</p> <p>c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.</p> <p>d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad.</p> <p>e) Los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos, así como de los organismos y empresas del Estado y de las Municipalidades, si no solicitan licencia sin goce de haber, la misma que debe serles concedida treinta (30) días naturales antes de la elección.</p> <p>f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECL) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</p>

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

<p>g) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p>	<p>g) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>h) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>i) Los que tengan deudas pendientes con el Estado.</p>
---	--

16. Siguiendo la misma línea, pero con relación a las elecciones regionales, el artículo 3° de la propuesta normativa busca modificar el artículo 14° de la Ley N° 27683 en los siguientes términos:

Artículo 14° de la Ley N° 27683	Artículo 14° de la Ley N° 27683 en la propuesta normativa
<p>Artículo 14.- Impedimentos para postular</p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</p> <p>(...)</p> <p>5. También están impedidos de ser candidatos:</p> <p>a) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú mientras no hayan pasado a situación de retiro, conforme a Ley.</p>	<p>Artículo 14.- Impedimentos para postular</p> <p>No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:</p> <p>(...)</p> <p>5. También están impedidos de ser candidatos:</p> <p>a) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú mientras no hayan pasado a situación de retiro, conforme a Ley.</p>

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

<p>b) Los funcionarios públicos que administran o manejan fondos del Estado y los funcionarios de empresas del Estado si no solicitan licencia sin goce de haber treinta (30) días naturales antes de la elección, la misma que debe serles concedida a la sola presentación de su solicitud.</p> <p>c) Los funcionarios públicos suspendidos, destituidos o inhabilitados conforme al artículo 100 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>d) Quienes tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía conforme al artículo 33 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>e) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECEI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</p> <p>f) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>g) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p>	<p>b) Los funcionarios públicos que administran o manejan fondos del Estado y los funcionarios de empresas del Estado si no solicitan licencia sin goce de haber treinta (30) días naturales antes de la elección, la misma que debe serles concedida a la sola presentación de su solicitud.</p> <p>c) Los funcionarios públicos suspendidos, destituidos o inhabilitados conforme al artículo 100 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>d) Quienes tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía conforme al artículo 33 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>e) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECEI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM).</p> <p>f) Las personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso. En el caso de las personas condenadas en calidad de autoras por la comisión de los tipos penales referidos al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>g) Las personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos, son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.</p> <p>h) Los que tengan deudas pendientes con el Estado.</p>
---	--

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

17. Tal como se aprecia, la propuesta normativa busca introducir una nueva causal como impedimento para postular tanto en elecciones municipales (Ley N° 26864) como en elecciones regionales (Ley N° 27683). Dicha nueva causal sería la de “tener deudas pendientes con el Estado”. En ese sentido, la propuesta normativa está dirigida a establecer un nuevo impedimento para ejercer el derecho político a ser elegido (como parte del derecho fundamental a la participación en la vida política de la Nación) en los procesos electorales de carácter municipal y regional.
18. Así las cosas, una primera cuestión que es importante advertir tiene que ver con el hecho que la propuesta normativa, tal y como se encuentra expresada, no es del todo precisa al momento de configurar el supuesto de hecho que daría lugar a la aplicación de este nuevo impedimento para postular. En efecto, tanto en la modificación que se propone a la Ley N° 26864, como a la Ley N° 27683, se señala simplemente en un nuevo literal que no podrán postular “los que tengan deudas pendientes con el Estado”.
19. Sin embargo, la propuesta no especifica qué tipo de deudas con el Estado son las que se encontrarían dentro del impedimento que se pretende establecer sino que, como se advierte, establece inconstitucionalmente una cláusula abierta a partir de la cual se podría impedir a cualquier persona postular a un cargo de elección popular a nivel municipal o regional independientemente de la naturaleza de la deuda que tenga con el Estado.
20. Así, por ejemplo, no se señala si tales deudas deben ser de naturaleza tributaria, municipal, derivadas de una sentencia penal o de cualquier otra naturaleza. Además de lo expresado, se debe tener en cuenta que tanto la Ley N° 26864, como a la Ley N° 27683, establecen como impedimento para postular el tener deudas por concepto de reparación civil o por ser deudor alimentario moroso. Teniendo en cuenta ello, la nueva causal que se pretende incorporar con esta propuesta normativa -en los términos redactados- estaría subsumiendo a dichas causales en su enunciado normativo tan abierto, lo cual podría generar un escenario de sobrerregulación.
21. Ahora bien, es cierto que en la Exposición de Motivos se señala que lo que motiva el presente proyecto normativo sería la gran deuda que tiene por cobrar el Estado peruano por parte de funcionarios y ex funcionarios ligados a actos de corrupción. Es decir, la norma estaría apuntando a establecer que quienes tengan deudas con el Estado como consecuencia de haber sido condenados por actos de corrupción (reparación civil), no podrían postular a cargos de elección popular en los gobiernos regionales o municipales. Sin embargo, en la Exposición de Motivos no se ha logrado explicar cómo es que dicha finalidad no se podría conseguir aplicando lo establecido en el literal f) del artículo 8.1 de la Ley N° 26864 y el literal e) del inciso 5 del artículo 14° de la Ley N° 27683 que se refieren, precisamente, al impedimento para postular a cargos de elección popular en los gobiernos regionales o

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

municipales si se está inscrito en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI).

22. Por lo tanto, dado que por virtud del principio de legalidad se tiene que la norma debe establecer de manera detallada el supuesto de hecho para su aplicación, el proyecto normativo -en los términos en que ha sido expuesto- no resulta jurídicamente viable. Ello, teniendo en cuenta además que se trata de una propuesta normativa que busca señalar un impedimento para el ejercicio de un derecho fundamental, como el derecho a ser elegido (derecho político).
23. Finalmente, tenemos que el artículo 4° de la propuesta normativa establece que se deben derogar “todos los dispositivos legales que se opongan a la presente ley.” Este extremo de la propuesta normativa es, para efectos prácticos, una disposición derogatoria.
24. Al respecto, se debe tener en cuenta que según el Tribunal Constitucional “la derogación de una ley puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando una ley posterior declara que la anterior cesó en su vigencia. Es tácita cuando el objeto regulado por la ley vieja es incompatible con la efectuada por la ley nueva.”¹⁰
25. En el presente caso, se advierte que la propuesta normativa incide directamente sobre el ejercicio del derecho fundamental a ser elegido al establecer un impedimento para postular a las elecciones municipales y a las elecciones regionales. En ese sentido, es necesario que se establezca con mayor exhaustividad cuáles son las normas que se estarían dejando sin efecto pues, dada la importancia de lo que la propuesta pretende regular, es importante que se tenga claridad sobre las normas derogadas por la misma.
26. Junto con lo expresado, también se debe tener en consideración que según el artículo 30° del Reglamento de la Ley N° 26889 el instrumento normativo para establecer previsiones como las que señala el artículo 4° de la propuesta normativa son las disposiciones complementarias derogatorias; algo que ciertamente no se está tomando en cuenta en el Proyecto de Ley.

DE LA CALIDAD NORMATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

27. Mediante la Ley N° 26889, se plantean los lineamientos generales para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, garantizando su coherencia y seguridad jurídica.
28. Por su parte, el Reglamento de la Ley N° 26889, dispone en el artículo 1 que los anteproyectos de ley se estructuran en las siguientes partes: (i) Título de la

¹⁰ Tribunal Constitucional. Expediente N° 00047-2004-PI/TC. Sentencia de 24 de abril de 2006, fundamento jurídico 83.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

disposición, (ii) Parte expositiva o exposición de motivos, (iii) Análisis costo beneficio, (iv) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, y, (v) Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

Título de la disposición

29. La Ley N° 26889 dispone en el primer párrafo del artículo 3 que, “la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral”.
30. En el presente caso, la propuesta normativa se titula “Proyecto de ley que impide postular a cargos públicos a quienes tienen deudas con el Estado”. Al respecto, en el presente informe se ha señalado que la nueva causal que se busca establecer para postular a cargos de elección popular a nivel regional y municipal resulta sumamente ambigua en la medida que no se especifica qué tipos de deudas con el Estado son las que darían lugar a la aplicación de dicho impedimento. En ese sentido, se tiene entonces que el título del proyecto normativo adolece de la misma ambigüedad.

Exposición de Motivos

31. El artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889 dispone:

[L]a exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la **necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que corresponda y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.** Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la **constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.** (Negritas agregadas).

32. Asimismo, el artículo 9 del citado Reglamento de la Ley N° 26889 establece que “[l]a parte expositiva o exposición de motivos cumple con la finalidad de describir el contenido de la disposición, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”.
33. Así también, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, “en la que se hace referencia al 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 del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.”¹¹

¹¹ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, 3ª. ed., abril 2021, Lima: Congreso de la República del Perú, p. 83.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

34. En el presente caso, en la Exposición de Motivos no se precisa por qué la propuesta normativa sería necesaria a pesar de que el ordenamiento jurídico vigente ya cuenta con figuras que cumplen el objetivo que el proyecto persigue. En efecto, no se advierte un análisis sobre la relación de la propuesta con lo dispuesto en el literal f) del artículo 8.1 de la Ley N° 26864 y en el literal e) del inciso 5 del artículo 14° de la Ley N° 27683 que se refieren, precisamente, al impedimento para postular a cargos de elección popular en los gobiernos regionales o municipales si se está inscrito en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI).
35. En tal sentido, la Exposición de Motivos no se ajustaría en estricto a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley N° 26889, por ende, el Proyecto de Ley no ha logrado sustentar debidamente este aspecto de la propuesta.

Análisis Costo Beneficio

36. Señala el Reglamento de la Ley N° 26889 que, el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto, posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
37. Asimismo, señala que este análisis es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y, leyes relacionadas con política social y ambiental; y las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.
38. Al respecto, la Exposición de Motivos señala que “el presente proyecto de ley no genera egreso para el erario nacional, en tanto se trata de una iniciativa legislativa que al aprobarse pasaría a integrar la normatividad electoral como un requisito a cumplir por los postulantes a cargos de elección municipal o regional.” Se señala, en ese sentido, que la norma pudiera significar para el Estado un incremento en su recaudación.
39. Al respecto, es preciso recordar que el análisis costo beneficio es una metodología a la cual se puede incorporar una serie de otros criterios de evaluación adicionales a los clásicos elementos económicos. Por ende, factores culturales, políticos o redistributivos pueden ser sustantivos al momento de tomar decisiones.¹²

¹² Cfr. USAID y Transparencia. *Guía para la evaluación de proyectos de ley*. Lima, 2008, p. 18.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

40. Tomando ello en consideración, en el proyecto normativo bajo estudio no se advierte un análisis costo beneficio que ahonde en cómo con la regulación propuesta se conseguirán beneficios concretos -más allá de los económicos- para el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos. Así por ejemplo, no se advierte un análisis que sustente cómo es que con la prohibición que se pretende establecer mediante la propuesta normativa bajo análisis se conseguirá garantizar que las personas que le deben al Estado cumplan con el pago oportuno de sus deudas. En ese sentido, no se ha realizado una correcta evaluación causa-efecto de la propuesta normativa según los objetivos planteados en la misma Exposición de Motivos.
41. Por lo tanto, no se advierte un análisis concreto del costo beneficio de la propuesta que permita cuantificar sus costos y beneficios, o en su defecto, apreciar analíticamente los beneficios y costos no cuantificables.

Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

42. Tal como lo desarrolla el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente.
43. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.
44. En el presente caso, se señala que la propuesta normativa no colisiona con la Constitución, ni con la normativa vigente. Por el contrario, se refiere que lo que hace la propuesta es complementar las normas ya existentes, especialmente las referidas a la materia electoral.
45. No obstante, tal y como se ha expresado en el presente informe, el artículo 4° de la propuesta normativa señala que deberán derogarse todos los dispositivos legales que se le opongan, sin haberse llevado a cabo un análisis detallado sobre cómo incidirá una propuesta de tal naturaleza en el ordenamiento jurídico vigente. En ese sentido, no se ha señalado cómo es que la propuesta normativa resulta compatible, por ejemplo, con aquella otra previsión establecida en ambas normas que pretenden ser modificadas, según la cual, no pueden postular a cargos de elección popular en los gobiernos regionales o municipales si se está inscrito en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI).
46. Por lo tanto, respecto de la propuesta normativa, no se ha cumplido con indicar adecuadamente el impacto en la normativa vigente que pudieran llegar a tener las

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General
de Desarrollo Normativo
y Calidad Regulatoria

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

previsiones que se proponen como impedimentos para postular a cargos de elección popular a nivel regional y municipal.

III. CONCLUSIONES

Estando a las consideraciones expuestas, esta Dirección General concluye lo siguiente:

- i) El Proyecto de Ley N° 916/2021-CR, “Proyecto de ley que impide postular a cargos públicos a quienes tienen deudas con el Estado” es una propuesta que no es viable jurídicamente porque no se enmarca dentro de las exigencias del principio de legalidad al no precisar qué tipos de deudas con el Estado son las que darían lugar a la aplicación de los nuevos impedimentos para postular a cargos de elección popular en los gobiernos regionales y municipales.
- ii) El Proyecto de Ley no cumple con los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa, referidos al título de la disposición, la exposición de motivos, el análisis costo beneficio y el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional de conformidad con lo dispuesto por la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento.

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda alcanzar el presente Informe Legal a la Presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

CARLOS LUIS QUISPE ASTOQUILCA

Director General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

EVELYN MILAGROS CHILO GUTIÉRREZ

Directora de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

