Proyecto de Ley N° 4784/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

HECTOR ACUÑA PERALTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
24 ABR. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 10:52 am

LEY QUE FORTALECE EL COMPROMISO DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES CON LA CIUDADANÍA, A FIN DE ASEGURAR LA CONTINUIDAD Y PREDICTIBILIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES

El Congresista de la República **HECTOR ACUÑA PERALTA**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE FORTALECE EL COMPROMISO DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES CON LA CIUDADANÍA, A FIN DE ASEGURAR LA CONTINUIDAD Y PREDICTIBILIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 114 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, 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, para adecuar la regulación legal a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú respecto a la renuncia de las autoridades regionales y municipales para participar en un proceso electoral.

Artículo 2.- Finalidad
La presente Ley tiene por finalidad fortalecer el cumplimiento de los deberes funcionales de las autoridades regionales y municipales con la población de sus respectivas circunscripciones electorales, así como promover la predictibilidad en la gestión de los gobiernos regionales y municipales y garantizar la supremacía constitucional en relación con los mandatos previstos en los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 3.- Modificación del artículo 114 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones
Se modifica el artículo 114 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones en los términos siguientes:

> "**Artículo 114.-** Están impedidos de ser candidatos los comprendidos en el Artículo 10 de esta Ley, así como los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 (sesenta) días antes de la fecha de las elecciones. Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal.

Están igualmente impedidos de postular los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales, Alcaldes, Consejeros Regionales o Regidores de las Municipalidades Provinciales y Distritales o quienes hayan ejercido dicha función de manera interina, a menos que hayan renunciado seis (6) meses antes de la fecha prevista para las elecciones".

Artículo 4.- Incorporación del inciso 8.3 en el artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales

Se incorpora el inciso 8.3 en el artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, en los términos siguientes:

"**Artículo 8.- Impedimentos para postular**
No pueden ser candidatos en las elecciones municipales:
(...)

8.3 Salvo que renuncien al cargo que desempeñan, seis (06) meses antes de la fecha prevista para las elecciones:
a) Los gobernadores regionales y los vicegobernadores regionales.
b) Los alcaldes distritales y provinciales.
c) Los consejeros regionales
d) Los regidores municipales"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

PRIMERA. Derogación de los literales a), b) y c) del inciso 4 del artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales

Se derogan los literales a), b) y c) del inciso 4 del artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

Dese cuenta.

Lima, marzo de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REYMUNDO MERCADO Edgard Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/04/2023 13:30:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2023 15:35:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/04/2023 14:20:19-0500

HECTOR ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2023 17:09:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/04/2023 10:35:29-0500

LEY QUE FORTALECE EL COMPROMISO DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES CON LA CIUDADANÍA, A FIN DE ASEGURAR LA CONTINUIDAD Y PREDICTIBILIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y LOCALES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1 El principio de supremacía constitucional y la adecuación de las normas infraconstitucionales con lo dispuesto por la Constitución Política del Perú

El artículo 51 de la Constitución Política del Perú establece que "[l]a Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente". Con ello, se ha consagrado el principio de supremacía de la Constitución o supremacía constitucional.

Ello implica que la norma suprema en nuestro ordenamiento jurídico es la Constitución, ostentando la mayor jerarquía en nuestro sistema de fuentes del Derecho[1]. Al respecto, el profesor Castillo Córdova señala que el principio de supremacía constitucional, consagrado por el mencionado artículo 51 de la Constitución, supone considerar a la Constitución "como la norma jerárquicamente superior, por encima de las demás normas que conformen el ordenamiento jurídico peruano"[2].

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional señala que la supremacía constitucional supone que "una vez expresada la voluntad del Poder Constituyente con la creación de la Constitución, en el orden formal y sustantivo presidido por ella no existen soberanos, poderes absolutos o autarquías". De esta forma, toda expresión de gobierno debe encontrarse supeditada al marco constitucional.

Por ello, el supremo intérprete de la Constitución afirma que este principio implica que la norma fundamental es el parámetro de validez de otras normas jurídicas[3]. En otras palabras, la Constitución, como fuente suprema dentro del ordenamiento jurídico peruano, determina la validez o invalidez de aquellas normas que formal o materialmente sigan o contradigan sus disposiciones[4].
En esa línea, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la Constitución constituye la *norma normarum*, es decir, la norma que regula la creación de las demás normas de nuestro ordenamiento jurídico.

---

1 Marcial Rubio Correa (1999) Estudio de la Constitución Política de 1993. T. 3, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 94.

2 Luis Castillo-Córdova (2006) El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana. En: Revista de Derecho Constitucional Latinoamericano, N° 2, p. 5. Disponible en: https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2104/Caracter_normativo_fundamental_Constitucion_peruana.pdf?sequence=1 (Consultada el 23.02.2023)

3 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2939-2004-AA/TC, fundamento jurídico 8.

4 Francisco Balaguer Callejón (1992) Fuentes del Derecho, t. II. Madrid: Tecnos, p. 28.

Así, el Tribunal señala que la Constitución "[C]rea los órganos encargados de la producción normativa. Otorga competencias materiales. Determina los procedimientos para la elaboración normativa. Establece los límites materiales para la elaboración normativa. Impone los contenidos normativos"[5].

Por ello, el Tribunal afirma que "en nuestro ordenamiento jurídico, el primer rango normativo corresponde a la Constitución y el segundo a la ley"[6], ya que la ley y toda norma con rango de ley, sea ley ordinaria, ley orgánica, decreto legislativo, decreto de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, ordenanzas regionales o municipales, no deben contravenir la Constitución Política, pues, de lo contrario, resultarían inválidas.

Por lo tanto, la ley debe ser compatible con la Constitución tanto en un sentido formal –que haya sido emitida por el órgano competente, siguiendo el procedimiento previsto- como material –no contraviniendo los contenidos de la Constitución-[7].

Es importante anotar que el principio de supremacía constitucional justifica que el Tribunal Constitucional pueda declarar inconstitucional a una norma con rango de ley y expulsarla del ordenamiento, al no resultar conforme con la Constitución Política, tanto por la forma como por el fondo.

Ello es reconocido por la Constitución Política en su artículo 103 cuando, al referirse a la derogación de las leyes señala: "[t]ambién queda sin efecto por sentencia que declare su inconstitucionalidad". Asimismo, el artículo 200, numeral 4 de la Carta Magna, establece que "[l]a Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley (...) que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo".

Finalmente, el artículo 204 de la Constitución Política señala que "[l]a sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de su publicación, dicha norma queda sin efecto".

Como se puede apreciar, la Constitución Política ha establecido no solo el principio de supremacía constitucional que rige todo el sistema de fuentes del Derecho en el Perú, sino también un mecanismo para garantizar la vigencia de dicho principio, a través del proceso de inconstitucionalidad.

---

5 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00047-2004-AI/TC, fundamento jurídico 11.

6 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00022-2004-AI/TC, fundamento jurídico 13.

7 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00004-2004-AI/TC, fundamento jurídico 2.

No obstante, sería falso considerar que corresponde únicamente al Tribunal Constitucional salvaguardar la vigencia del principio de supremacía constitucional. Al contrario, debemos tener presente que la propia Constitución Política establece en su artículo 38 que "[t]odos los peruanos tienen el deber de (...) respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación".

Asimismo, el numeral 1 del artículo 118 de la Constitución Política, establece que "[c]orresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución (...)". Por su parte, el Reglamento del Congreso de la República, en su artículo 23, literal b), dispone que "[l]os Congresistas tienen la obligación: b) De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política (...)".

Como puede apreciarse, la defensa de la Constitución y del principio de supremacía constitucional corresponde todos los poderes públicos, incluyendo a los Congresistas de la República.

Por dichas consideraciones, corresponde, a través de las funciones parlamentarias, la salvaguarda de dicho principio, por lo cual, frente a situaciones en las que se advierta que un mandato contenido en una norma con rango de ley, se contrapone a lo dispuesto por la Constitución Política, resulta necesaria la adopción de medidas legislativas que corrijan dicha situación, salvaguardando la supremacía de la Constitución y la conformidad de las normas con rango de ley a los mandatos que ella establece.

I.2 Necesidad de adecuar el marco legal a los mandatos constitucionales para establecer medidas que promuevan el cumplimiento del mandato de las autoridades regionales y municipales, a fin de garantizar el respeto a la voluntad del electorado y a la adecuada gestión de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades

Conforme a lo expuesto, resulta necesario adecuar el marco legislativo actual en materia de renuncias y licencias de las autoridades municipales y regionales, en atención a los mandatos constitucionales que establecen una regla expresa frente a dichos casos, la cual no está siendo respetada por las normas con rango legal.

Al respecto, es importante tener presente que el artículo 176 de la Constitución Política establece que "[e]l sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos". Asimismo, el artículo 43 de la Constitución contempla que el Perú se rige por la democracia representativa, esto es, que el gobierno es ejercido por representantes elegidos por la población en los tres niveles de gobierno, tanto del gobierno nacional, como de los gobiernos regionales y locales.

En ese sentido, el artículo 194 de la Constitución Política contempla que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo. En esa misma línea, el artículo 191 de la Carta Magna dispone que el Gobernador Regional es elegido, junto a un Vicegobernador, a través de sufragio directo.

Con ello, se busca que sea la voluntad popular expresada en las urnas la que determine quiénes serán las autoridades que gobernarán a nivel regional y local cada cuatro años, constituyéndose en una expresión de la democracia representativa que consagra la Constitución Política. En ese sentido, la voluntad expresada por la población debe verse efectivamente reflejada a través del sistema electoral, conforme contempla el artículo 43 de la norma fundamental.

Por lo tanto, corresponde adoptar medidas que garanticen que dicha voluntad sea respetada y que el gobierno por parte de las autoridades que responden al voto popular emitido por los electores, de conformidad a la legitimidad democrática que reviste a dichos funcionarios, sea adecuadamente ejercida.

Ahora bien, es posible que, bajo determinadas circunstancias, la voluntad expresada por el electorado pueda verse defraudada por las propias autoridades. Sea a partir de una conducta que atente contra el interés público como por una deficiente gestión que contraviene las razones que motivaron su elección.

Por ello, tanto en el caso de los gobernadores regionales, como en el de los alcaldes, consejeros o regidores, se contempla la posibilidad de su vacancia frente a determinadas causas que impliquen su falta de idoneidad para el ejercicio del cargo. Así, por ejemplo, el artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, contempla en sus numerales 6, 7, 8, 9 y 10, diversas conductas por parte de la autoridad que justifican su apartamiento del cargo.

- Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.

- Inconcurrencia justificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses.

- Nepotismo, conforme a la ley de la materia.

- Por incurrir en la contratación, remate de obras o servicios públicos municipales o adquirir directamente o a través de una tercera persona sus bienes.

- Por incurrir, luego de la elección, en alguno de los impedimentos para postular, tales como encontrarse suspendido o inhabilitado por el Congreso de la República en aplicación del artículo 100 de la Constitución Política.

- Ser deudor de reparaciones civiles o deudor alimentario inscrito en los respectivos registros.

- Ser condenado a pena efectiva o suspendida con sentencia consentida o ejecutoriada por la comisión de un delito doloso.

- Encontrarse condenado como autor por la comisión de terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación sexual.

- Encontrarse condenado por la comisión de delitos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios.

En el mismo sentido, el artículo 30 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que la condena por delito doloso o la inasistencia injustificada al Consejo Regional constituyen causales de vacancia de las autoridades regionales. Así contempla entre los supuestos los siguientes:

- Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad.

- Dejar de residir, de manera injustificada, hasta 180 días en la región.

- Inasistencia injustificada al Consejo Regional durante 3 sesiones consecutivas o cuatro sesiones alternadas durante un año.

Asimismo, la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, contempla en los literales a) y b) del artículo 20, que la ciudadanía puede destituir de sus cargos a Alcaldes, Regidores, Gobernadores y Vicegobernadores regionales, así como a Consejeros Regionales, a través de la revocatoria.

Estas disposiciones se fundamentan en que el ejercicio del cargo de Gobernador Regional, Vicegobernador, Consejero Regional, Alcalde y Regidores, se respalda en la confianza ciudadana expresada a través del voto, la misma que se puede ver defraudada por el accionar de la autoridad.

Ahora bien, no debe perderse de vista que este tipo de situaciones no se origina únicamente por la inconducta del funcionario, sino también por su desidia en la gestión de las instituciones o por incurrir en una conducta que relega su compromiso con la población que lo eligió, prefiriendo otros intereses de carácter personal.

Esto puede manifestarse a través del interés de la autoridad regional o municipal en atender a otras aspiraciones que, aunque legítimas, impliquen desatender los

deberes para los cuales fue elegida en las urnas. Ello puede manifestarse, por ejemplo, con su postulación a otro cargo de elección popular.

Si bien ello responde al legítimo ejercicio de su derecho a la participación política, cierto es también que el ejercicio de dicho derecho no puede soslayar las legítimas aspiraciones de la ciudadanía que respaldó su candidatura, también en ejercicio de su derecho a la participación política, y que le invistió como autoridad edil o regional.

Al contrario, en este caso, la decisión de postular a otro cargo de elección representa un riesgo de generar un desmedro en su gestión actual, lo cual reviste especial importancia, debido a que se trata de autoridades con una mayor cercanía a la población y que deben atender, con mayor inmediatez, las necesidades que la ciudadanía presenta en sus respectivas circunscripciones.

Por ello, la Constitución Política del Perú ha establecido que, si la autoridad regional o municipal desea postular a otro cargo de elección popular, esta debe renunciar al menos seis meses antes de la elección. En ese sentido, el artículo 191 de la Carta Magna contempla que "[p]ara postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva".

Por su parte, el artículo 194 de la Constitución dispone que "[p]ara postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva".

Ambas reglas fueron incorporadas a la Constitución en el año 2005, a través de la Ley N° 28607, Ley de Reforma de los artículos 91, 191 y 194 de la Constitución Política del Perú. Como se aprecia, a través de estas disposiciones, la Constitución Política ha establecido la posibilidad de que tanto las autoridades regionales como municipales puedan postular a cargos de elección popular, estos deban renunciar previamente.

Ello, con la finalidad de evitar posibles riesgos de que las autoridades empleen sus cargos o los recursos públicos para promover sus candidaturas, afectando con ello la igualdad de oportunidades entre los distintos postulantes.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que la renuncia de las autoridades regionales y municipales constituye una medida adecuada para asegurar la transparencia electoral[8]. Asimismo, consideró que se trata de una medida necesaria pues "[s]ólo exigiendo la renuncia anticipada de quienes

8 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00024-2005-PI/TC, fundamento jurídico 30.

desean postular a los cargos públicos enunciados se estará evitando que se distorsione el sistema electoral y la posibilidad de incurrir en clientelismo o corrupción"[9].

Finalmente, el Supremo Intérprete de la Constitución consideró que la renuncia de alcaldes y Gobernadores Regionales "posibilita un verdadero ejercicio democrático de postulación de los ciudadanos a los cargos públicos. De esta forma, obligarlos a que prescindan de las múltiples ventajas que cuentan los Alcaldes y Presidentes Regionales cuando están sus cargos, permitirá un mejor sistema de elección"[10].

Es importante señalar que el Tribunal Constitucional no descartó que existieran otras medidas posibles para salvaguardar la neutralidad electoral. Sin embargo, consideró que la renuncia de las autoridades, conforme dispuso la reforma constitucional comentada, constituyó la mejor opción para ello, descartando incluso la suspensión en el cargo como una medida pertinente para lograr dicha finalidad[11].

No obstante, pese a lo establecido por la Constitución, la normativa infraconstitucional ha reconocido la posibilidad de que las autoridades regionales y ediles en ejercicio soliciten una licencia para postular a otros cargos públicos de elección popular, lo cual contraviene la fórmula establecida por la Constitución Política y lo señalado por el Tribunal Constitucional sobre la materia.

En ese sentido, la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, dispone en el numeral 4 de su artículo 14, que los Gobernadores Regionales, Vicegobernadores, Alcaldes, consejeros regionales y regidores que deseen postular a los cargos de elección regional, además de la renuncia, pueden también optar por solicitar licencia sin goce de haber de ciento veinte (120) días antes de la elección, pese a que ello contraviene el espíritu de las disposiciones constitucionales.

Así, se observa una clara contradicción con el último párrafo del artículo 194 de la Constitución Política, en el cual se indica taxativamente que para postular a cargos de elección popular -entre ellos al cargo de Gobernador y/o Vicegobernador Regional- es condición necesaria para los alcaldes la renuncia al cargo seis (6) meses antes de la elección.

Por su parte, el literal e) del inciso 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, establece que "[l]os trabajadores y funcionario 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 (...)". Aunque dicha

9 *Op cit*, fundamento jurídico 31.
10 *Op. Cit.*, fundamento jurídico 32.
11 *Op. Cit.*, fundamento jurídico 31.

disposición no alude expresamente a los alcaldes, regidores, gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, esta ha sido de aplicación para sus casos, tal como evidencia el punto 3 de la parte resolutiva de la Resolución N° 0919-2021-JNE.

En ese sentido, se observa la necesidad de adecuar la regulación legal a lo dispuesto por la norma constitucional. Ello con la finalidad de reconocer, como lo hace la Constitución Política que la renuncia de las autoridades ediles y regionales constituye una condición necesaria para postular a los cargos de elección municipal o regional.

Asimismo, esta medida promueve que las autoridades en funciones cumplan efectivamente con las obligaciones que la ciudadanía les ha encomendado mediante su elección. Esta medida también favorece que las autoridades realicen una mayor reflexión antes de alejarse de sus funciones debido a sus aspiraciones electorales, las cuales, aunque legítimas, pueden incidir negativamente en la gestión institucional para las cuales fueron elegidas inicialmente.

No puede perderse de vista que todo cambio en el titular de la entidad puede conllevar retrasos o incluso la paralización de determinados aspectos de la gestión, en perjuicio de la población. En ese sentido, admitir la posibilidad de la licencia para estas autoridades, supone reconocer que la gestión institucional puede verse afectada, incluso de forma reiterada si es que el funcionario solicita licencia y luego, tras perder la elección retorna a su puesto; pues ello supone un doble cambio en la gestión de las entidades ediles y regionales que duplican los problemas que el cambio de autoridades puede conllevar.

Un ejemplo de ello se ha presentado recientemente en el caso de la Municipalidad Provincial de Trujillo. En dicha entidad, se produjo la suspensión en el cargo de Alcalde del señor Daniel Marcelo Jacinto, quedando la alcaldía a cargo del Primer Regidor, José Ruiz Vega, quien posteriormente solicitó licencia para postular en las elecciones regionales y municipales celebradas el año 2022. Producto de ello, la regidora Sandra Trujillo Marreros, asumió la alcaldía.

Sin embargo, posteriormente, dicha funcionaria solicitó también licencia para postular a las mismas elecciones, por lo que la alcaldía fue asumida por el señor Noé Anticona Solórzano, quien, tras ocho días en el cargo, fue reemplazado por el regidor Andrés Sánchez Esquivel por disposición del Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución N° 3049-2022, pese a que dicho funcionario también se encontraba postulando en las elecciones regionales y municipales del 2022.
Posteriormente, tras no resultar ganador en las elecciones municipales, el señor José Ruíz Vega retomó el cargo de Alcalde de Trujillo, para ser posteriormente reemplazado por el señor Daniel Marcelo Jacinto repuesto por disposición del Jurado Nacional de Elecciones.

Durante estas transiciones se produjeron diversos cambios en los funcionarios y en las políticas seguidas por la gestión edil, evidenciándose que la posibilidad de que los funcionarios ediles o regionales soliciten licencias para postular a otros cargos de elección popular, representan un serio riesgo para la predictibilidad de la gestión, la continuidad en la provisión de servicios públicos a cargo de los gobiernos regionales y locales, y suponen un grave perjuicio para el interés público subordinado a los intereses particulares de los funcionarios que asumen cargos de representación, los cuales son dejados de lado para tentar otros cargos.

Asimismo, el uso de las licencias suscita una mayor *ratio* de cambio de autoridades, pues, como se señaló, luego de la elección, el funcionario que no ganó en los comicios retorna nuevamente a su puesto, generando nuevamente el cambio de gestión. Del mismo modo, el Jurado Nacional de Elecciones puede revertir las licencias otorgadas por los órganos colegiados de las Municipalidades y Gobiernos Regionales, suscitando un riesgo adicional respecto de la continuidad y predictibilidad en la gestión de dichas entidades.

Por estas consideraciones, resulta contrario a la Constitución que, a través de normas con rango de ley se disponga la posibilidad de que los funcionarios regionales y municipales soliciten licencias para postular a otros cargos de elección popular, toda vez que la Carta Fundamental contempla únicamente la renuncia como mecanismo para habilitar su participación en las elecciones.

Asimismo, resulta inconveniente contemplar dicha posibilidad, ya que resulta contraria al principio de buena administración, toda vez que atenta contra la continuidad y predictibilidad de la gestión de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que dicho principio nos compele a adoptar las medidas legislativas que permitan garantizar para garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones públicas[12].

I.3 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

12 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00017-2011-PI/TC, fundamento jurídico 15 y 26.

- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.
- Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.
- Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
- Ley N° 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.
- Ley N° 31272, Ley que modifica los artículos 24-A y 24-B de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para uniformizar la exigencia del tiempo de afiliación y los criterios de designación directa para los candidatos a las elecciones regionales y municipales.
- Ley N° 31357, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las elecciones regionales y municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la COVID-19.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa 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.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estados, leyes

que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental[13].

Al respecto, el presente proyecto de ley propone la modificación del artículo 114 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, 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, con la finalidad de adecuar la normativa legal a lo dispuesto por los artículos 191 y 194 de la Constitución Política.

Es importante resaltar que el análisis costo beneficio considere también los beneficios de carácter social que la medida conlleva. En ese sentido, en este análisis se incluye la evaluación acerca de si la medida contribuye a alcanzar metas sociales[14].

En este caso, la propuesta busca fortalecer la institucionalidad de los gobiernos regionales y municipales, promover la gobernabilidad y predictibilidad en la gestión de dichas instituciones, así como garantizar que el compromiso de las autoridades con la gestión de las necesidades de la ciudadanía.

A partir de dichas consideraciones, en el siguiente cuadro se explican los efectos directos e indirectos con relación a los involucrados:

Cuadro N.° 1: Análisis del Costo-Beneficio desde la perspectiva de los actores involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado peruano	▪ Fortalece la vigencia de la democracia representativa, al promover el cumplimiento del mandato de las autoridades elegidas por la población ▪ Promueve un mayor compromiso de las autoridades regionales y municipales con sus	▪ Promueve el respeto de la voluntad popular expresada en la elección de sus autoridades. ▪ Promueve una mayor reflexión en la toma de decisiones de gestión de las autoridades regionales y municipales.

13 De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

14 Armando Cáceres Valderrama (2017) Manual de aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley. Lima: Congreso de la República, p. 25.

	deberes funcionales en favor de la ciudadanía. ▪ Fortalece la institucionalidad de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades.	
Gobiernos Regionales y Municipalidades	▪ Promueve la predictibilidad de la gestión institucional en los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades. ▪ Reduce los riesgos de generar retrasos o paralizaciones en la implementación de las políticas de gestión de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades. ▪ Aumenta la legitimidad democrática de las listas presentadas por las organizaciones políticas a elecciones congresales, regionales y municipales.	▪ Promueve el desarrollo de políticas públicas sostenidas en los Gobiernos Regionales y Municipalidades. ▪ Promueve el fortalecimiento de la institucionalidad de los Gobiernos Regionales y Locales. ▪ Desincentiva la participación de personas no comprometidas con promover el interés público a través de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades en las elecciones regionales y municipales.
Ciudadanos	▪ Fortalece la representación de la ciudadanía por parte de las autoridades regionales y municipales elegidas para ello. ▪ Promueve el respeto a la voluntad de la población expresada en las elecciones como manifestación de su derecho a la participación política.	▪ Promueve su acceso a servicios públicos de calidad, garantizando una gestión pública sin interrupciones que puedan afectarlos. ▪ Promueve una mayor predictibilidad en la gestión pública de las regiones y municipalidades y en las acciones que estas puedan adoptar que incidan en los derechos y obligaciones de la

		ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú. Esta iniciativa tiene por finalidad adecuar el marco legal dispuesto por la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales y la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, a lo dispuesto por los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, se propone la modificación del artículo 114 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de establecer la renuncia al cargo de Alcalde, Gobernador Regional, Vicegobernador Regional o Consejero Regional o Regidor Municipal, para la postulación a otros cargos de elección popular, a fin de promover la institucionalidad de los gobiernos regionales o locales y el compromiso de sus autoridades con la consecución del interés público y el buen gobierno de sus respectivas circunscripciones. Para ello, la renuncia debe efectuarse seis (6) meses antes de la fecha de la elección.

Como se ha señalado, dicha medida obedece a lo dispuesto por los artículos 191 y 194 de la Constitución Política, por lo que, a fin de promover la coherencia de nuestro ordenamiento jurídico y la vigencia del principio de supremacía constitucional, se propone adecuar el artículo 114 de la Ley Orgánica de Elecciones a lo establecido por las disposiciones constitucionales. En ese sentido, la modificación propuesta, puede apreciarse a detalle en el siguiente cuadro:

Cuadro N.° 2: Comparación entre el texto vigente de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y el texto modificado según la presente propuesta.

Texto vigente	Texto modificado
Artículo 114.- Están impedidos de ser candidatos los comprendidos en el Artículo 10 de esta Ley, así como los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe	**Artículo 114.-** Están impedidos de ser candidatos los comprendidos en el Artículo 10 de esta Ley, así como los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 (sesenta)

serles concedida 60 (sesenta) días antes de la fecha de las elecciones. Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal.	días antes de la fecha de las elecciones. Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal. **Están igualmente impedidos de postular los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales, Alcaldes, Consejeros Regionales o Regidores de las Municipalidades Provinciales y Distritales o quienes hayan ejercido dicha función de manera interina, a menos que hayan renunciado seis (6) meses antes de la fecha prevista para las elecciones**.

Elaboración: propia

Por su parte, también se contempla la incorporación del inciso 8.3 en el artículo 8 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, a fin de guardar coherencia con la modificación planteada a la Ley Orgánica de Elecciones y lo contemplado por los artículos 191 y 194 de la Constitución Política. Dicha incorporación puede apreciarse con claridad en el siguiente cuadro:

Cuadro N.° 3: Comparación entre el texto vigente de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Texto vigente	Texto modificado
Artículo 8.- Impedimentos para postular No pueden ser candidatos en las elecciones municipales: 8.1 Los siguientes ciudadanos. a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República. b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo. c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.	"**Artículo 8.- Impedimentos para postular** No pueden ser candidatos en las elecciones municipales: 8.1 Los siguientes ciudadanos. a) El Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República. b) Los funcionarios públicos suspendidos o inhabilitados conforme con el Artículo 100 de la Constitución Política del Estado, durante el plazo respectivo. c) Los comprendidos en los incisos 7), 8) y 9) del Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad. 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. f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM). 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. 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. 8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones: a) Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores. b) Los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de los organismos electorales.	d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en actividad. 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. f) Los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM). 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. 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. 8.2 Salvo que renuncien sesenta días antes de la fecha de las elecciones: a) Los Ministros y Viceministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, los Prefectos, Subprefectos, Gobernadores y Tenientes Gobernadores. b) Los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura y de

c) Los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Directores Regionales sectoriales. d) Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado. e) Los miembros de Comisiones Ad Hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo".	los organismos electorales. c) Los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional y los Directores Regionales sectoriales. d) Los Jefes de los Organismos Públicos Descentralizados y los Directores de las empresas del Estado. e) Los miembros de Comisiones Ad Hoc o especiales de alto nivel nombrados por el Poder Ejecutivo. **8.3 Salvo que renuncien al cargo que desempeñan, seis (06) meses antes de la fecha prevista para las elecciones:** **a) Los gobernadores regionales y los vicegobernadores regionales.** **b) Los alcaldes distritales y provinciales.** **c) Los consejeros regionales** **d) Los regidores municipales".**

Elaboración: propia

Con el mismo propósito de preservar la coherencia del ordenamiento jurídico, se prevé también la derogación de los literales a), b) y c) del inciso 4 del artículo 14 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023[15]:

- **Tema N° 8:** Modificación de la normativa electoral.
- **Tema N° 15:** Gobierno en función de objetivos.

15 Aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR.

- **Tema N° 25:** Regulación referida a la descentralización y los distintos niveles de gobierno.

Asimismo, el presente proyecto de ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Primera:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

- **Quinta:** Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.

- **Octava**: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

- **Vigésima cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.