Proyecto de Ley N° 4190/2018-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 ABR 2019
RECIBIDO
Firma ____ Hora 16:30

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 10 de abril de 2019

OFICIO Nº 092 -2019 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107° y 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los Proyectos de Ley que plantean la Reforma Política del Estado Peruano, y que fueron presentados al Poder Ejecutivo por parte de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, creada mediante la Resolución Suprema Nº 228-2018-PCM de diciembre del año 2018, solicitándole por la importancia de los mismos, se sirva disponer su trámite con el **carácter de urgente**, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú. Los proyectos anexados a la presente comunicación, son los siguientes:

1. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia.
2. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.
3. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
4. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
5. Proyecto de Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal, referidos al financiamiento de organizaciones políticas.
6. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
7. Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato.
8. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.
9. Proyecto de Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor elección del proceso electoral.

324219-ATD

leyes.pe

10. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal.
11. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales.
12. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

lp legis.pe

Atentamente,

MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política del Perú a fin de establecer medidas para garantizar una mayor idoneidad en el ejercicio de los cargos de elección popular.

Artículo 2.- Modificación del artículo 34 de la Constitución Política del Perú

Modificase el artículo 34 de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

> "Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.
>
> **Tampoco pueden postular las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años."**

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República

SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 34 DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE IMPEDIMENTOS PARA SER CANDIDATO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

Las constituciones peruanas se han ocupado desde los orígenes de la República de uno de los derechos políticos que sustentan la democracia: el voto. La participación política reconoce el derecho a elegir y ser elegidos. La doctrina distingue entre el sufragio activo y pasivo. Aragón[1] define el primero como el "derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección". Mientras que el "derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos". Precisa que, a pesar de la estrecha relación, la cualidad de elector es requisito indispensable pero no suficiente para ser elegible.

Tabla 1: El derecho a elegir y ser elegido en la Constituciones del Perú

Constitución	Norma constitucional
1823	Art.17. Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Sabe leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840. 4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero. Art. 22. Solo la ciudadanía abre la puerta a los empleos, cargos o destinos de la República, y da el derecho de elección en los casos prefijados por la ley. Esta disposición no obsta para que los peruanos que aún no hayan comenzado a ejercer la ciudadanía, puedan ser admitidos a los empleos, que por otra parte no exijan edad legal. Art. 23. Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, ya premie, ya castigue. Quedan abolidos los empleos y privilegios hereditarios. Art. 24. El ejercicio de la ciudadanía se suspende únicamente: 1.- En los que por ineptitud física o moral no puedan obrar libremente. 2.- Por la condición de sirviente doméstico. 3.- Por la tacha de deudor quebrado, o deudor moroso al Tesoro Público. 4.- Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido. 5.- En los procesados criminalmente. 6.- En los casados que sin causa abandonen a sus mujeres, o que notoriamente falten a las obligaciones de familia. 7.- En los jugadores, ebrios, trúhanes, y demás que con su vida escandalosa ofendan la moral pública. 8.- Por comerciar sufragio en las elecciones. Art. 25. Se pierde el derecho de ciudadanía únicamente: 1.- Por naturalizarse en tierra de Gobierno extranjero. 2.- Por imposición de pena aflictiva o infamante, si no se alcanza rehabilitación: la que no tendrá lugar en los traidores a la Patria, sin pruebas muy circunstanciadas a juicio del Congreso. Art. 43. Para el grave encargo de representante es necesario. 1.- Ser ciudadano en ejercicio. 2.- Ser mayor de 25 años. 3.- Tener una propiedad o renta de ochocientos pesos cuando menos, o ejerce cualquiera industria

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

[1] Aragón, M. (2007). *Derecho Electoral: Sufragio Activo y Pasivo Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* 2ª Ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007

	que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia. 4.- Haber nacido en la provincia, o estar avecindado en ella diez años antes de su elección, pudiendo recaer ésta en individuos del Colegio Electoral.
1826	Art. 13. Los peruanos que estén privados del ejercicio del poder electoral, gozarán de todos los derechos civiles concedidos a los ciudadanos. Art. 14. Para ser ciudadano es necesario: 1.- Ser peruano. 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 3.- Saber leer y escribir. 4.- Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. Art. 15. Son ciudadanos: 1.- Los Libertadores de la República (art. 11, 3.) 2.- Los extranjeros que obtuvieren carta de ciudadanía. 3.- Los extranjeros casados con peruana, que reúnan las condiciones 3 y 4 del art. 13. Art. 16. Los ciudadanos de las naciones de América antes española, gozarán de los derechos de ciudadanía el Perú, según los tratados que se celebren con ellas. Art. 17. Solo los que sean ciudadanos en ejercicio, pueden obtener empleos y cargos públicos. Art. 18. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1.- Por demencia. 2.- Por la tacha de deudor fraudulento. 3.- Por hallarse procesado criminalmente. 4.- Por ser notoriamente ebrio, jugador o mendigo. 5.- Por comprar o vender sufragios en las elecciones, o turbar el orden de ellas. Art. 19. El derecho de ciudadanía se pierde: 1.- Por traición a la causa pública. 2.- Por naturalizarse en país extranjero. 3.- Por haber sufrido pena infamatoria o aflictiva, en virtud de condenación judicial. Art. 24. Reunidos los Electores en la capital de la provincia, nombrarán, a pluralidad de votos, un Presidente, dos Escrutadores, y un Secretario de su seno; éstos desempeñarán su cargo, por todo el tiempo de la duración del Cuerpo. Art. 25. Cada Cuerpo Electoral durará cuatro años; al cabo de los cuales cesará, dejando instalado al que le suceda. Art. 26. Los Electores se reunirán todos los años en los días dos, tres, cuatro, cinco y seis de enero para ejercer las atribuciones siguientes: 1.- Calificar a los ciudadanos que entren en el ejercicio de sus derechos, y suspender a aquellos que estén en los casos de los artículos 18 y 19.
1828	Art. 5. El ejercicio de los derechos de ciudadanía se pierde: 1.- Por sentencia que imponga pena infamante, si no se alcanza rehabilitación conforme a ley. 2.- Por aceptar empleos, títulos, o cualquiera gracia de otra Nación, sin permiso del Congreso. 3.- Por el tráfico exterior de esclavos. 4.- Por los votos solemnes de Religión. Art. 6. Se suspende: 1.- Por no haber cumplido veinte y un años de edad, no siendo casado. 2.- Por demencia. 3.- Por la naturalización en otro Estado. 4.- Por estar procesado criminalmente, y mandado prender de orden judicial expedida con arreglo a la ley. 5.- Por tacha de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público, que legalmente ejecutado no paga. 6.- Por la de notoriamente vago, jugador, ebrio, casado que sin causa abandona a su mujer, o estar divorciado por culpa suya.
1834	Art. 4. El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía se suspende: 1. Por no haber cumplido veinte y un años de edad no estando casado. 2. Por demencia. 3. Por naturalización en otro estado. 4. Por estar procesado criminalmente, y mandado prender de orden judicial expedida con arreglo a la ley. 5. Por tacha calificada de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público que legalmente ejecutado no paga. 6. Por la de notoriamente ebrio o jugador, o estar judicialmente divorciado por culpa suya. 7. Por la profesión religiosa, mientras no se obtenga la secularización conforme a la ley.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

lp legis.pe

	Art. 5. El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía se pierde: 1. Por sentencia que imponga infamante. 2. Por aceptar empleos, títulos o cualquiera gracia de otra Nación, sin permiso especial del Congreso. 3. Por quiebra fraudulenta judicialmente declarada. Art. 6. Los que han perdido la ciudadanía pueden ser rehabilitados por el Congreso, motivando la impetración de la gracia.
1839	Art. 8. Para ser ciudadano en ejercicio se requiere: 1ª.- Ser casado, o mayor de veinticinco años. 2ª.- Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria. 3ª.- Pagar alguna contribución, no estando exceptuando por la ley. Art. 9. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1ª.- Por ineptitud física o mental, que impida obrar libre y reflexivamente. 2ª.- Por tacha de deudor quebrado, o deudor al Tesoro Público, que legalmente ejecutado no paga. 3ª.- Por hallarse procesado criminalmente, y mandado prender con arreglo a la ley. 4º.- Por notoriamente vago, jugador, ebrio o divorciado por culpa suya. Art. 10. El derecho de la ciudadanía se pierde: 1ª.- Por sentencia que imponga pena infamante. 2ª.- Por naturalización en otro Estado. 3º.- Por aceptar empleos, títulos o cualquiera gracia de otra Nación, sin permiso especial del Congreso. 4ª.- Por quiebra fraudulenta judicialmente declarada. 5ª.- Por los votos solemnes religiosos, aun cuando se obtenga la exclaustración. 6ª.- Por el hecho de rebelión con armas, o por sedición popular contra el Gobierno y autoridades constituidas. Art. 11. Los que ha perdido la ciudadanía a no ser por profesión religiosa, o por traición a la Patria, pueden ser rehabilitados por el Congreso, motivando legalmente la impetración de la gracia. Art. 32. Para ser Diputado se requiere: 1.- Ser peruano de nacimiento. 2.- Ciudadano en ejercicio. 3.- Tener treinta años cumplidos de edad. 4.- Tener setecientos pesos de renta comprobada con los documentos que señale la ley de elecciones. 5.- Haber nacido en la provincia, o en el departamento a que ésta pertenece, o tener en ella tres años de residencia. 6.- No haber sido condenado a pena infamante, aun cuando se haya alcanzado la rehabilitación de los derechos políticos. Art. 39. No pueden ser Senadores los que no pueden ser Diputados.
1856	Art. 36. Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad. Art. 37. El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada. Art. 38. Todos los ciudadanos pueden optar empleos públicos, siempre que reúnan las cualidades especiales que la ley exija para cada cargo. Art. 39. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1º.- Por incapacidad. 2º.- Por tacha de deudor quebrado. 3º.- Por hallarse procesado criminalmente y con mandamiento de prisión. 4º.- Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio o estar divorciado por culpa suya. Art. 40. El derecho de ciudadanía se pierde: 1º.- Por sentencia en que se imponga esa pena, conforme a la ley. 2º.- Por quiebra fraudulenta, judicialmente declarada. 3º.- Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado. 4º.- Por recibir cualquier título de nobleza o condecoración monárquica. 5º.- Por la profesión monástica, mientras no se obtenga la exclaustración. 6º.- Por el tráfico de esclavos aún en el exterior.
1860	Art. 37. Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

lpderecho.pe

	años; y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad. Art 38. Ejercen el derecho de sufragio, todos los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución. El ejercicio de este derecho será arreglado por una ley. Art. 39. Todo ciudadano puede obtener cualquier cargo público, con tal que reúna las calidades que exige la ley. Art. 40. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1. Por incapacidad, conforme a la ley. 2. Por hallarse sometido a juicio de quiebra. 3. Por hallarse procesado criminalmente, y con mandamiento de prisión. 4. Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio, o estar divorciado por culpa suya. Art. 41. El derecho de ciudadanía se pierde: 1. Por sentencia judicial que así lo disponga. 2. Por quiebra fraudulenta, judicialmente declarada. 3. Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado. 4. Por aceptar de un gobierno extranjero cualquier empleo, título o condecoración, son permiso del Congreso. 5. Por la profesión monástica, pudiendo volver a adquirirse mediante la exclaustración. 6. Por el tráfico de esclavos, cualquiera que sea el lugar donde se haga.
1867	Art. 38. Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de veintiún años y los emancipados. Art. 39. El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio. Art. 40. Todo ciudadano puede obtener cualquier cargo público con tal que reúna las calidades que exija la ley. Art. 41. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1o.- Por incapacidad. 2o.- Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado Republicano. 3o.- Por hallarse sometido a juicio de quiebra. 4o.- Por hallarse criminalmente y con mandamiento de prisión. 5o.- Por ser notoriamente vago, jugador, ebrio, o estar divorciado por culpa suya. Art.42. El derecho de ciudadanía se pierde: 1o.- Por sentencia judicial que así lo disponga. 2o.- Por quiebra fraudulenta judicialmente declarada. 3o.- Por obtener o ejercer el derecho de ciudadanía en un Estado monárquico. 4o.- Por aceptar de Gobierno extranjero cualquier empleo, o condecoración sin permiso del Congreso. 5o.- Por el tráfico de esclavos, cualquiera que sea el lugar donde se haga.
1920	Art. 62. Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de 21 años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad. Art 63. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1º.- Por incapacidad conforme a la ley; 2º.- Por hallarse procesado criminalmente y con mandamiento de prisión debidamente ejecutoriado; 3º.- Por sentencia judicial que imponga esa pena, durante el tiempo de la condena. Art 64. El derecho de ciudadanía se pierde por naturalizarse en otro país, pudiendo recobrarse por reinscripción en el Registro Cívico siempre que se esté domiciliado en la República. Art. 65. El ciudadano puede obtener cualquier cargo público si reúne las condiciones que exige la ley. Art. 66. Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir. No podrá ejercer el derecho de sufragio ni ser elegido Presidente de la República, Senador o Diputado, ningún ciudadano que no esté inscrito en el Registro Militar.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

1933	Art. 84. Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados[2]. Art. 85. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1o. Por incapacidad física o mental; 2o. Por profesión religiosa; y 3o. Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad[3]. Art. 86. Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan llegado a su mayoría[4]. Art. 87. No pueden votar los que tengan en suspenso el ejercicio de la ciudadanía, y los miembros de la fuerza armada mientras se hallen en servicio. No hay otras inhabilitaciones.
1979	Art. 65. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley. Art. 66. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: Por resolución judicial de interdicción. Por sentencia que impone pena privativa de la libertad. Y Por sentencia que lleva consigo la inhabilitación de los derechos políticos. Art. 67. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales en servicio activo no pueden votar ni se elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones[5].
1993	Art. 30. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral. Art. 31. 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. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. Art. 33. El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1. Por resolución judicial de interdicción. 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad. 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

[2] Artículo modificado mediante Ley N° 12391 del año 1995, con el siguiente texto: "Artículo 84°. Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados".

[3] Artículo modificado mediante Ley N° 13739 de 1961, en los siguientes términos: "Artículo 85°. El ejercicio de la ciudadanía se suspende:
1°.- Por incapacidad física o mental; y
2°.- Por ejecución de sentencia que imponga pena privativa de la libertad."

[4] Artículo modificado mediante Ley N° 12391, en los siguientes términos: "Artículo 86°- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir".

[5] Artículo modificado mediante Ley N° 24949, en los siguientes términos: "Artículo 67°. Los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en servicio activo, no pueden votar ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones."

	Art. 34. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.

Fuente: Constituciones del Perú (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

2. REGULACIÓN VIGENTE

a) Constitución Política de 1993

La Constitución establece en el artículo 31 que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. A continuación, el artículo 33 detalla las razones por las que se suspende el ejercicio de la ciudadanía, a saber, 1) Por resolución judicial de interdicción. 2) Por sentencia con pena privativa de la libertad. 3) Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos. Las limitaciones al sufragio pasivo se regulan en el artículo 34 y se circunscriben a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, pero no pueden postular a cargos de elección popular.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23 ha regulado respecto a los derechos políticos:

> "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."

c) Ley Nº 30717, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos

Mediante esta ley se incorporaron los literales i) y j) al artículo 107 y dos últimos párrafos al artículo 113 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Asimismo, los literales f) y g) al numeral 5 del artículo 14 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y los literales g) y h) al párrafo 8.1 del artículo 8 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, a fin de establecer impedimentos para ser candidatos a los cargos de presidente,

lp legis.pe

vicepresidentes, congresistas, representantes ante el Parlamento Andino, e impedimentos para participar en elecciones regionales y municipales para 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. Así también, a 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.

Sobre el particular, cabe señalar que, en el debate de la 26.ª sesión del 9 de enero de 2018, la congresista Úrsula Letona, presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento, fundamentó el dictamen señalando que la norma tenía como finalidad "promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos".

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

De acuerdo con la Asociación Civil Transparencia, en las recientes elecciones regionales celebradas en el año 2018, 34 candidatos a gobernadores regionales tenían sentencias por procesos penales[6]. Así también, según información de la misma asociación, de los resultados de la primera elección regional (2018) se pudo advertir que, dos gobernadores electos se encontraban "no habidos", ocho gobernadores electos eran investigados o habían sido investigados por delitos, nueve candidatos que pasaron a segunda elección eran investigados o habían sido investigados por el Ministerio Público y siete candidatos han sido sentenciados por diferentes delitos[7]. Por otro lado, en las elecciones parlamentarias del año 2016, 52 candidatos tenían antecedentes penales y 10 congresistas electos tenían procesos penales.

En las Elecciones Regionales y Municipales 2014, el Jurado Nacional de Elecciones encontró que había "candidatos sentenciados por tráfico ilícito de drogas, por apropiación ilícita común, dos por terrorismo, dos por violación sexual, uno por violación de la intimidad personal o familiar y otro por violación de menor de 14 años, entre otros delitos"[8]. Esto no es tan sorprendente si consideramos que, tal como informara la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción en mayo del 2018 existían 4,225 casos por delitos de corrupción que involucran a 2,059 autoridades y ex autoridades subnacionales en condición de imputados, incluyendo 57 gobernadores o ex gobernadores regionales, 344 alcaldes o ex alcaldes provinciales y 1,658 alcaldes o ex alcaldes distritales)[9].

---

[6] Asociación Civil Transparencia (2016). *Perfil del Congreso de la República*; Lima; Asociación Civil Transparencia.

[7] Asociación Civil Transparencia. (2018). ERM2018. ¿Habremos decidido bien? Consultado en: https://www.transparencia.org.pe/taxonomy/term/278.

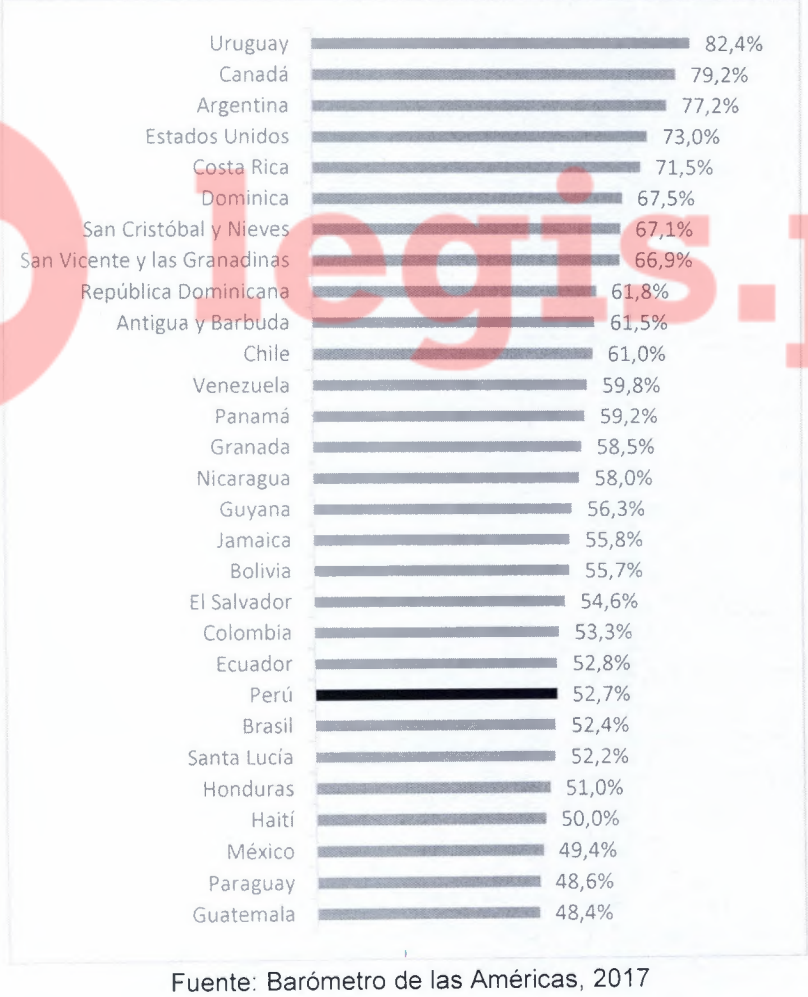
[8] Landa, C. (2017). Límites constitucionales del derecho de sufragio pasivo. *Ponencia en la IV Jornada Interamericana de Derechos Fundamentales* (Lima, 11–13 octubre), organizado por el Área de Derecho Constitucional - PUCP y la Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia.

[9] Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2018). *La corrupción en los gobiernos regionales y locales*. Informe temático. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en: https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf

Los datos citados preocupan pues la ciudadanía se encuentra expuesta a una oferta de candidatos cuyos antecedentes indican cuestionamientos en su conducta pública. Explica Landa[10] que esta situación debilita la democracia "debido a que el Estado constitucional queda proclive a ser infiltrado por personajes vinculados con la corrupción, las redes del narcotráfico y/o del terrorismo". Ello coloca en entredicho la falta de transparencia y calidad de los candidatos a ser electos en el modelo democrático que consagra la Constitución de 1993. El principio democrático involucra no solo elegir representantes entre candidatos que participan pluralmente en los procesos electorales, sino que la democracia representativa, para ser tal, debe suponer que quienes nos representan sean ciudadanos respetuosos del interés general y el bien común, previstos en la Constitución y las leyes. En efecto, estos hechos socavan la confianza en la política y debilitan la democracia. Así, observamos en los gráficos siguientes que el Perú es el país que menos confía en los partidos políticos y su apoyo a la democracia es de los más bajos en la región.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Gráfico N° 1: Apoyo a la democracia por país

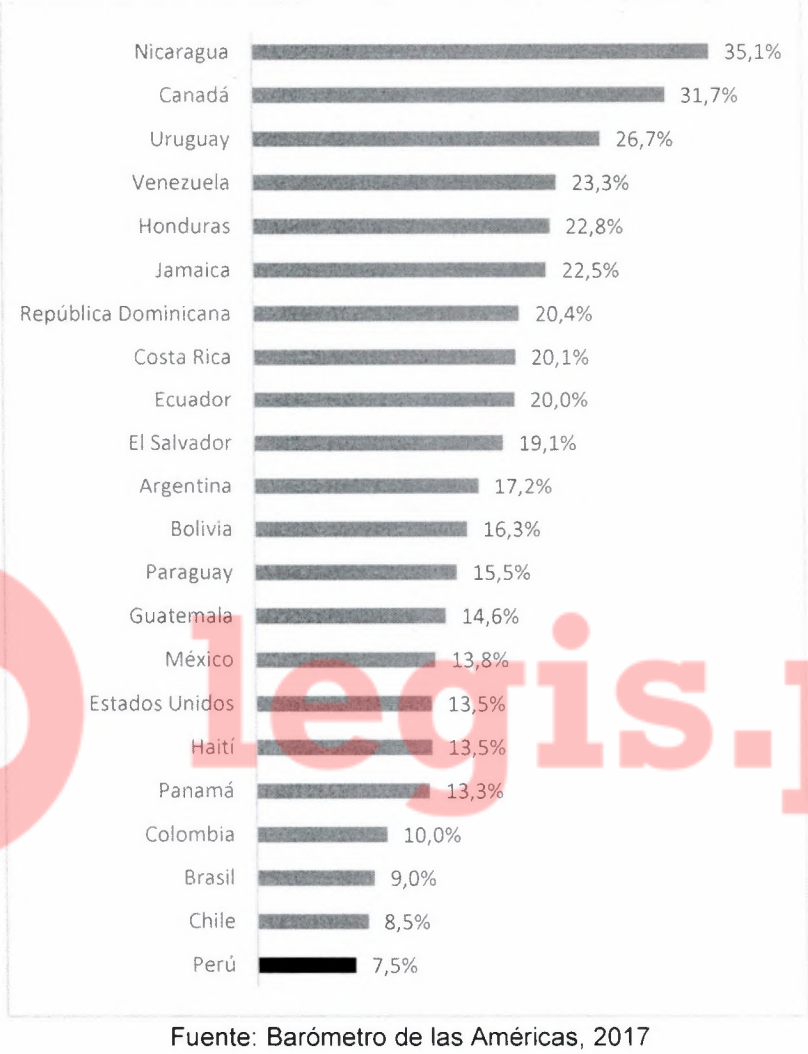


Fuente: Barómetro de las Américas, 2017

[10] Ibid.

lp legis.pe

Gráfico N° 2: Porcentaje que confía en los partidos políticos por país



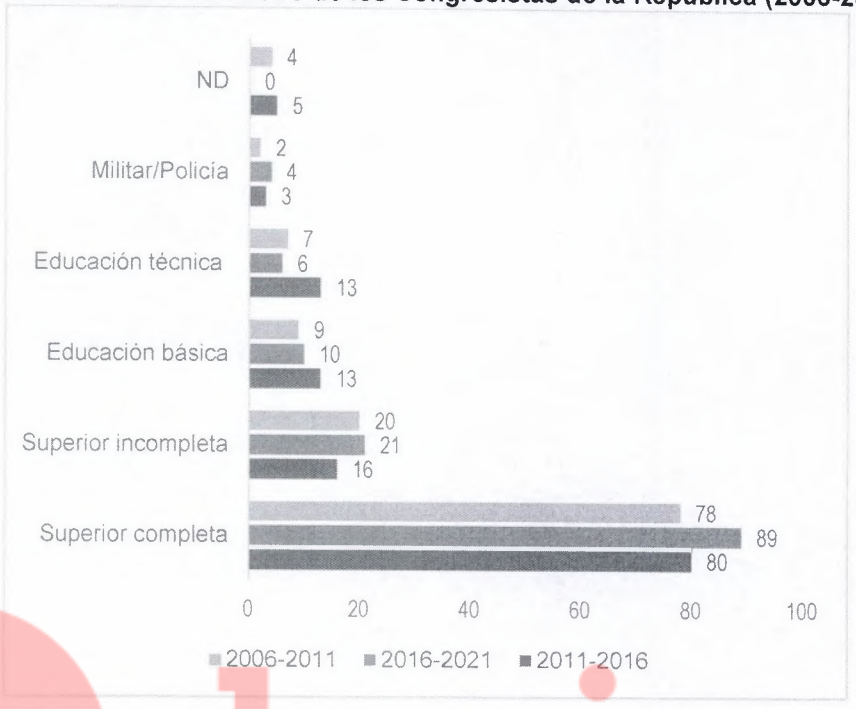
Fuente: Barómetro de las Américas, 2017

El reclamo por mejores representantes y autoridades electas en general, ha llevado a sostener que debe incluirse en los requisitos para el sufragio pasivo mayor nivel de estudios. Como es evidente, no existe una correlación entre el mejor desempeño y el nivel de estudios. Como puede observarse en el gráfico a continuación, la mayoría de los congresistas que han ejercido el cargo desde 2001 hasta la fecha cuentan con educación superior.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
SECRETARÍA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

lp legis.pe

Gráfico N° 3: Nivel educativo de los Congresistas de la República (2006-2021)



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Fuente: INFOgob/JNE y SUNEDU (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)
i. Aquellos congresistas que declararon estudios superiores en su hoja de vida pero que no estaban registrados en el portal de la SUNEDU, fueron etiquetados bajo el rótulo de educación superior incompleta.
ii. ND: Información no disponible.

Por estas razones, se hace necesario dar un paso más en la búsqueda de candidatos y autoridades idóneas. El Congreso peruano durante este periodo, a través de la Ley N° 30717 ha dado un paso importante, al establecer como impedimentos la postulación de personas condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso.

La presente iniciativa comparte el mismo objetivo: limitar la postulación de quienes tienen sentencia en primera instancia. En esa línea, la encuesta de Proética[11] muestra que más del 40% de entrevistados consideran que no deben postular quienes son investigados por corrupción.

Si bien esta propuesta constituye una limitación al ejercicio del derecho de sufragio pasivo, debe ser evaluada en el marco de una interpretación sistémica de nuestra Constitución, ya que ningún derecho es absoluto. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los derechos fundamentales pueden ser limitados, restringidos o intervenidos en alguna medida cuando dicha limitación, restricción o intervención resulten justificadas en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional[12].

[11] Proética (2017). *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*. Lima: Proética.
[12] STC Exp. 00004-2010-PI/TC, FJ 26.

A continuación, se justifica la limitación al derecho a ser elegido con el denominado test de proporcionalidad. Este test tiene por objeto establecer el alcance de los principios o derechos en colisión para que cada uno de ellos se realice en la mayor medida posible, sin afectar, de manera arbitraria, al otro. Como señala Prieto Sanchis: "La ponderación intenta ser un método para la fundamentación de ese enunciado de preferencia referido al caso concreto; un auxilio para resolver conflictos entre principios del mismo valor o jerarquía, cuya regla constitutiva puede formularse así: "cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción de otro"[13].

La propuesta plantea modificar el artículo 34 de la Constitución a fin de que las personas *que cuenten con una sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a 4 años* no puedan postular a un cargo de elección popular.

El test de proporcionalidad se compone de tres sub principios. A saber, el sub principio de idoneidad; el sub principio de necesidad; y el sub principio de proporcionalidad en sentido estricto. Robert Alexy desarrolla las funciones que cada uno de estos sub principios cumple en la estructura de la ponderación. Así, "(...) en el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del otro que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro"[14].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

El Tribunal Constitucional también se ha referido en diversas oportunidades al test de proporcionalidad: "(...) el test de proporcionalidad incluye, a su vez, tres sub principios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de *relación medio-medio*, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, siempre que la medida haya superado con éxito los pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual "cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro"[15].

---

[13] Sanchís, L. (2008). El juicio de ponderación constitucional. *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional.* Carbonell, M. (Ed.). Quito: Ministerio de Justicia y derechos Humanos de Ecuador. p. 100.

[14] Alexy, R. (2002). Epilogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales, *Revista Española de Derecho Constitucional* (66), p. 32.

[15] STC 00579-2008-AA/TC, FJ 25.

La medida que será materia de análisis es, en ese sentido, la que prevé que: *las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años no pueden postular a un cargo de elección popular*. Esta medida se basa en el principio democrático de lucha contra la corrupción, y de integridad. Estos principios son inherentes al ejercicio de cualquier cargo público y actúan como pre condiciones para garantizar su desarrollo idóneo, de conformidad con el modelo de Estado constitucional y democrático de derecho. Asimismo, los principios que entrarían en colisión con esta medida son los de debido proceso, la presunción de inocencia, y de participación política.

Sub principio de idoneidad

La medida busca optimizar el principio democrático, de lucha contra la corrupción, integridad y transparencia en la administración pública. Como señala Landa[16], "El fin que buscaría la ley con la medida antes prevista es la defensa y fortalecimiento del modelo democrático a través del aseguramiento de la calidad personal de los aspirantes a un cargo de elección popular. En concreto se limitaría el derecho de sufragio pasivo y el principio de presunción de inocencia. Al respecto, se trata de un fin legítimo, ya que la democracia representativa es un principio básico reconocido en el artículo 43 y 45 de la Constitución de 1993".

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Existe una relación de medio a fin entre esta medida y los objetivos antes expuestos. Resulta evidente que si un candidato que presuntamente cometió un delito no puede postular a un cargo de elección popular, tampoco podrá ser elegido, lo cual garantiza que ninguna persona cuestionada desempeñe una función pública relevante. Al margen de que esta medida supere los otros dos sub principios del test de proporcionalidad, consideramos que sí supera el de idoneidad.

Sub principio de necesidad

Respecto al sub principio de necesidad, conviene anotar lo siguiente. Las opciones que existen para garantizar los principios en los que se basa la medida son, a juzgar por la experiencia, muy pocas. Una de ellas podría ser que se permita postular a una persona cuestionada por la presunta comisión de un acto ilícito, pero si es condenado durante su ejercicio en el cargo, asuma su accesitario. El problema con esta alternativa es que no toma en cuenta el efecto que podría tener la misma en la confianza de los ciudadanos hacia sus posibles autoridades, o hacia el sistema político en su conjunto. Una muestra de ello es, por ejemplo, el escaso nivel de respaldo que muestran los peruanos con la democracia. Según datos del Latinobarómetro el nivel de satisfacción con la democracia es uno de los más bajos de la región. Este llega apenas al 11%, solo por encima de Brasil que registra un nivel de satisfacción del 9%[17].

Otra opción sería que se requiera que los candidatos con cuestionamientos sean condenados en segunda instancia por la comisión de un delito doloso para ser impedidos de postular a un cargo público. Consideramos que esta opción podría ser razonable si no

[16] Landa, C. (2017). Límites constitucionales del derecho de sufragio pasivo. *Ponencia en la IV Jornada Interamericana de Derechos Fundamentales* (Lima, 11–13 octubre), organizado por el Área de Derecho Constitucional - PUCP y la Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia.
[17] Latinobarómetro (2018). *Informe Latinobarómetro 2018*. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1

fuera por el hecho de que los procesos en el Perú duran demasiado tiempo. En promedio, según el Ministerio de Justicia, un proceso penal que culmina con una sentencia firme dura aproximadamente 45 meses[18]. A ello hay que agregar que muchas veces son los propios inculpados los que prolongan la duración de sus procesos, con lo cual tenemos que esta alternativa no resulta, en lo absoluto, viable. El problema al que apuntamos es también el de la legitimidad de las instituciones y el efecto que tienen en el desarrollo de nuestro país.
En resumen, la medida supera el sub principio de necesidad, pues si bien existen otras alternativas menos gravosas del derecho al debido proceso y la participación política en su dimensión pasiva, éstas no son adecuadas para garantizar el principio democrático, de lucha contra la corrupción, integridad, y transparencia en la administración pública que nuestra sociedad tanto reclama.

Proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, corresponde analizar si la medida supera el sub principio de proporcionalidad en sentido estricto. Al respecto, cabe advertir que este sub principio tiene por objeto determinar el grado de satisfacción de una medida y el grado de afectación de los derechos que son, o podrían ser, afectados por ésta. Teniendo en cuenta ello, podríamos recurrir a algunos ejemplos provenientes de la experiencia comparada que podrían ayudarnos a valorar las implicancias de una medida de estas características. Así, "[e]n el caso italiano, la legislación ha previsto que aquellos procesados que hayan declarado que tienen un vínculo con la mafia se les imponga una medida cautelar que limita o suspende el derecho de sufragio pasivo. Del mismo modo, en el caso Labita vs. Italia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que en el ámbito y/o materia electoral, los Estados tienen un amplio margen de apreciación para delimitar o establecer restricciones al derecho de sufragio" (Caso Labita vs. Italia, párrafo 201)[19]. Con base en estos supuestos, consideramos que la medida sí supera este sub principio, pues sus alcances no son absolutos, toda vez que un candidato que es impedido de postular en una elección por estar incurso en un proceso judicial, sí podría hacerlo en la siguiente, siempre que aclare su responsabilidad en los hechos que se le imputan.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

De otro lado, limitar la participación de personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años, no afectará la presunción de inocencia, pues esta es una garantía procesal, propia del ámbito penal. Se aplica, en principio, únicamente a los procesos penales, excepcionalmente a los procesos administrativos. Inicialmente, la cuestión del respeto a la presunción de inocencia se planteó principalmente en lo que respecta a la prueba[20]. Sin embargo, si se considerara que podría generarse algún tipo de limitación, ello no necesariamente afecta el derecho a la presunción de inocencia de manera irrazonable o desproporcionada", pues no es un derecho absoluto sino enmarcado en un proceso penal que admite límites en aras de otros fines como la consolidación del modelo democrático. No parecen existir

[18] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). *Reforma Procesal Penal Peruana. III Informe Estadístico Nacional 2006-2015*. Lima: MINJUS.
[19] Landa, C. (2017). Límites constitucionales del derecho de sufragio pasivo. *Ponencia en la IV Jornada Interamericana de Derechos Fundamentales* (Lima, 11–13 octubre), organizado por el Área de Derecho Constitucional - PUCP y la Red Interamericana de Derechos Fundamentales y Democracia.
[20] O'Donnell, D. (1989). *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas, Fundación Friedrich Naumann, p.169.

otras posibles limitaciones que logren la finalidad buscada sin que, con ello, se limite de manera necesaria este derecho.

4. LA EXPERIENCIA COMPARADA

Se ha podido observar que las limitaciones en el derecho comparado para ser elegidos se extienden a procesados, detenidos o sentenciados.

Tabla 2: Comparación de legislación en países de América Latina

CHILE	Artículo 16.- El derecho de sufragio se suspende: (...) Por hallarse la persona procesada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista.
COLOMBIA	Artículo 122. (...) Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior. Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño. Artículo 179. No podrán ser congresistas: 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. (...) 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista. (...)
ECUADOR	Artículo 113.- No podrán ser candidatas o candidatos de elección popular: (...) 2. Quienes hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado. 3. Quienes adeuden pensiones alimenticias. (...) 7. Quienes hayan ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto. (...)
EL SALVADOR	Artículo 74.- Los derechos de ciudadanía se suspenden por las causas siguientes: 1º.- Auto de prisión formal; (...)
HONDURAS	Artículo 41.- La calidad del ciudadano se suspende: 1. Por auto de prisión decretado por delito que merezca pena mayor; 2. Por sentencia condenatoria firme, dictada por causa de delito; y, 3. Por interdicción judicial.
MÉXICO	Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: (...) II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la recha del auto de formal prisión; (...) V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

	aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. (...)
URUGUAY	**Artículo 80**.- La ciudadanía se suspende: (...) 2º) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría. (...) 4º) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena. 5º) Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7º del artículo 77. (...)
ARGENTINA	**Ley N° 23.298 Orgánica de los Partidos Políticos** Artículo 33.- No podrán ser precandidatos en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos nacionales, ni ser designados para ejercer cargos partidarios: (...) f) Las personas con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983; g) Las personas condenadas por los crímenes descriptos en el inciso anterior aun cuando la resolución judicial no fuere susceptible de ejecución. Los partidos políticos no podrán registrar candidatos a cargos públicos electivos para las elecciones nacionales en violación a lo establecido en el presente artículo.
ESPAÑA	Artículo 23 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General** **Derecho de sufragio pasivo** Artículo sexto.- (...) 2. Son inelegibles: a) Los condenados por sentencia firme, a pena privativa de libertad, en el período que dure la pena. b) Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal. (...)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

Fuente: Constituciones de los países de América Latina (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

5. LA LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA JURISPRUDENCIA

a) El Tribunal Constitucional[21] señaló en el expediente N° 0025-2005-PI y N° 0026-2005-PI/TC que el artículo 31 de la Constitución prevé "la función pública representativa a la que se designa específicamente como "cargo"". Lo identifica con "el derecho a ser elegido, es decir, en el denominado derecho de sufragio pasivo". "Como ejemplos típicos de él se encuentran los cargos políticos desde las más altas magistraturas, como las de congresista o la de Presidente de la República, hasta las de alcalde o regidor de las municipalidades". Los distingue de la función pública no representativa, como el caso de los servidores públicos de la administración estatal, regional o municipal.

b) En el caso de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 29944, de Reforma Magisterial, el Tribunal Constitucional[22] justificó medidas contra profesores denunciados estableciendo que:

> "(...) La medida de separación preventiva incluida en el artículo 44 de la ley está orientada a garantizar la naturaleza propia de la educación como derecho fundamental y servicio público". "Debe subrayarse la exigencia de que la educación sea impartida por profesionales que mantengan una conducta intachable para garantizar que el proceso educativo cumpla su finalidad de formación personal y de desarrollo social". Añade que (...) "A juicio del Tribunal, es razonable que la separación preventiva se encuentre vigente mientras dure el proceso judicial, o hasta la conclusión del proceso administrativo disciplinario".

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

c) En la sentencia recaída en el Expediente Nº 00017-2011-PI/TC, el Tribunal ha señalado que el "buen funcionamiento de la Administración Pública constituye un bien de índole constitucional". Asimismo, que el artículo 39 de la Constitución "(...) reconoce que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general pues están al servicio de la Nación, del que la jurisprudencia de este Tribunal ha derivado el principio de "buena administración", a su vez del deber de combatir todo acto de corrupción que se deriva del principio de Estado Democrático"[23]. De manera que el correcto funcionamiento de la administración pública es un bien jurídico que merece medidas de protección como los que esta iniciativa propone.

d) Según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, los derechos y libertades se interpretan de conformidad con los tratados de los que el Perú es parte. A partir de lo señalado por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos cabe limitar el derecho de sufragio.

e) La Corte Americana de Derechos Humanos se ha pronunciado en materia del derecho de sufragio pasivo. Así, en el caso Castañeda Gutman vs. México, se estableció que

---

[21] STC Exp N° 0025-2005-PI y N° 0026-2005-PI/TC, FJ 51.
[22] STC Expedientes N° 0021-2012-PI/TC, N° 0008-2013-PI/TC, N° 0009-2013-PI/TC, N° 0010-2013-PI/TC y N° 0013-2013-P1/TC, FFJJ 128, 129 y 141.
[23] STC Exp, Nº 00017-2011-PI/TC, FFJJ 16 y 26.

la limitación legal a un derecho político como el de sufragio debe cumplir con los presupuestos del principio de proporcionalidad: finalidad legítima, necesaria y proporcional en sentido estricto, consideraciones ratificadas en el caso Arguelles vs. Argentina. En el Caso López Mendoza vs. Venezuela se remarca que las restricciones por procesos penales deben provenir de un juez en proceso penal.

f) Como explica Salas[24], "[l]a Convención Americana, tanto reconoce derechos como también autoriza a los Estados parte la posibilidad de que puedan imponer ciertas restricciones al regularlos en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Entre esos derechos susceptibles de restricción se encuentra el derecho de sufragio pasivo". Se refiere al principio de proporcionalidad "como la mejor estructura de análisis de las restricciones que pudieran afectar el goce y disfrute de este derecho, fortaleciéndose además el escrutinio propuesto por este principio, en el caso particular, con la cláusula convencional de «sociedad democrática»". El autor cita el Informe pericial del caso López Mendoza vs. Venezuela del Dr. Humberto Nogueira Alcalá, en el que el jurista señala que son admisibles las limitaciones al sufragio pasivo siempre que sean impuestas por un juez en proceso penal, no en sede administrativa[25].

6. SENTIDO DE LA PROPUESTA

En el mismo sentido de las experiencias comparadas citadas, la iniciativa de reforma constitucional propuesta establece un impedimento temporal para quienes tengan juicios por delitos graves y cuenten con una sentencia en primera instancia. Se ha optado por darle rango constitucional a la norma, modificando el artículo 34, por cuanto importa una limitación a un derecho político como es postular a un cargo de elección popular.

En efecto, como señala Rubio[26] "al haber establecido en la Constitución la lista expresa de causales de suspensión de la ciudadanía, se entiende que no puede haber otra, salvo por modificación constitucional". Esta reflexión es importante porque vincula este artículo con lo dispuesto por el artículo 31 que señala nulo y punible todo acto que prohíba un límite al ciudadano en el ejercicio de sus derechos.

Se trata de una limitación temporal que afecta a los ciudadanos que estén sentenciados en primera instancia por delitos que tengan una pena mayor a cuatro años; ya que en caso sean librados del proceso judicial, podrán postular en el futuro.

7. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

[24] Salas Cruz, A. (2015). *El derecho de sufragio pasivo en el sistema interamericano de derechos humanos.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid Facultad de Derecho Departamento de Derecho Constitucional.
[25] "[l]o que un Estado Parte de la Convención Americana no puede contemplar en su ordenamiento jurídico es la afectación de los atributos básicos o esenciales que integran los derechos políticos asegurados y garantizados convencionalmente, como es el derecho de sufragio pasivo, generando una inhabilidad sobreviviente, a través de un procedimiento y resolución de un órgano administrativo como es la Contraloría en el caso de Venezuela, la cual puede imponer sanciones administrativas, pero no puede imponer privación de atributos de derechos políticos como es el derecho a ser elegido, ya que el artículo 23.2 de la Convención determina que ello sólo puede ser determinado por un tribunal de justicia en materia penal con todas las garantías del debido proceso: «condena, por juez competente, en proceso penal»"
[26] Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993.* Lima: PUCP, p. 355.

La propuesta tiene un importante beneficio para el sistema político por cuanto se enmarca en las medidas para reestablecer la confianza en la democracia.

Al evitar la postulación de candidatos con procesos pendientes por delitos dolosos graves y sentencia en primera instancia, se trata de contribuir a la oferta de candidatos idóneos. Muchas veces los ciudadanos desconocen de estos procesos judiciales cuando votan y sólo toman conocimiento de ellos cuando el candidato es electo. La autoridad así elegida puede utilizar el poder para dilatar el proceso judicial.

Los partidos políticos también se benefician con una medida de este tipo, pues se evita el desgaste y desprestigio que generan los candidatos con procesos penales por delitos dolosos con sentencias condenatorias.

El costo es para el ciudadano que teniendo un proceso judicial y sentencia de primera instancia tendrá que postergar sus aspiraciones políticas hasta resolver el proceso penal en su contra y concentrar sus esfuerzos en su defensa.

El proyecto no genera costo presupuestal.

8. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

La norma propuesta añade un párrafo al artículo 34 de la Constitución Política del Estado, en los términos del cuadro adjunto. Además, esta propuesta tiene impacto en la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales. Asimismo, en el Código Penal (artículo 36) y en el Código de Procedimientos Penales (artículo 298). En el caso del artículo 298, el juez debe pronunciarse expresamente sobre los efectos suspensivos de la sentencia respecto de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución Política.

Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.	Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley. **Tampoco pueden postular las personas que cuenten con sentencia condenatoria en primera instancia por delitos dolosos cuya pena sea mayor a cuatro años.**