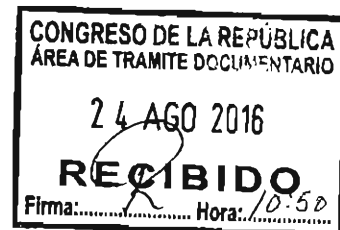




Congreso de la República



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

El Congresista GILBERT FÉLIX VIOLETA LÓPEZ, integrante del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, en ejercicio del derecho a iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución que le confiere los artículos 107° y 206° de la Carta Política y, en observancia de los requisitos exigidos por los artículos 75° y 76° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30° de la Constitución Política, son ciudadanos los peruanos mayores de 18 años, y a partir de dicha edad, los ciudadanos registrados en el padrón electoral quedan habilitados para votar, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 196° de la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones;

Que, el artículo 31° de la Constitución Política, ha establecido que 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, así como el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica;

Que, el artículo 33° de la mencionada ley de leyes, prescribe que el ejercicio de la ciudadanía se suspende: i) por resolución judicial de interdicción; ii) por sentencia con pena privativa de la libertad; y, iii) por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos;

Que, dicha disposición tipifica los supuestos que conllevan a la suspensión de la ciudadanía y, por ende, al ejercicio de los derechos políticos, pero no especifica a partir de qué instancia judicial que dicta la sentencia, se suspende el ejercicio de los derechos políticos, por lo que corresponde superar dicho vacío incorporando la aclaración correspondiente en el texto constitucional;

Que, a efectos de dotar a la Carta Política, de una mayor concordancia, resulta necesario, incorporar al citado artículo 33° de la Constitución, la consecuencia jurídica en los derechos políticos, que acarrea la Resolución de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, emitida por el Congreso de la República en ejercicio



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

de las facultades conferidas por el artículo 100° de la ley de leyes, lo que conlleva a establecer una legítima restricción del derecho a ser elegido del ciudadano afectado;

Que, en dicho orden de ideas a efectos de contribuir a mejorar la calidad de las autoridades provenientes de elección popular, resulta necesario establecer límites a la rehabilitación de los ciudadanos condenados para el acceso a la función pública, los cuales ya han sido dispuestos en el ámbito de la Ley de la Carrera Judicial y de la Ley de la Carrera Fiscal, y que en el presente caso, restringen el derecho a ser elegido, en el caso de ciudadanos sentenciados por delitos de función cometidos en calidad de servidores y funcionarios públicos;

Que, por lo antes expuesto, el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, propone al Pleno del Congreso de la República el siguiente:

PROYECTO DE LEY

*El Congreso de la República ha dado
La Ley siguiente:*

LEY QUE MODIFICA EL LITERAL E) DEL NUMERAL 24) DEL ARTÍCULO 2° Y EL ARTÍCULO 33° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 1°.- *Modificación del literal e) del numeral 24) del artículo 2° de la Constitución Política*

Modifícase el literal e) del numeral 24) del artículo 2° de la Constitución Política, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

*"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)*

24) A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

e) Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad, con sentencia consentida o emitida en segunda instancia."



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

Artículo 2°.- Modificación del artículo 33° de la Constitución Política

Modifícase el artículo 33° de la Constitución, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

"Artículo 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.

En los supuestos señalados en los numerales 2) y 3), no son elegibles los ciudadanos condenados en segunda instancia, los inhabilitados por el Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100° de la Constitución; y, aquellos que aun habiéndose rehabilitado fueron condenados por la comisión de delitos de función en calidad de funcionarios o servidores públicos, conforme al artículo 41° de la Constitución.

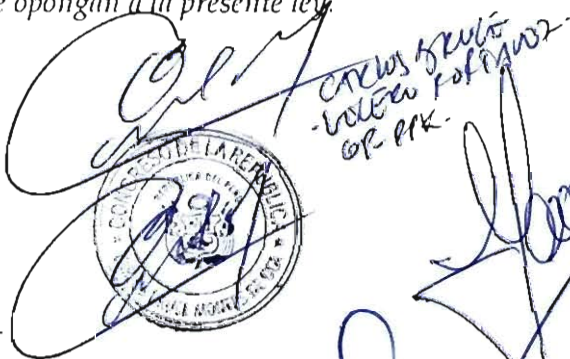
Artículo 3°.- Disposición derogatoria

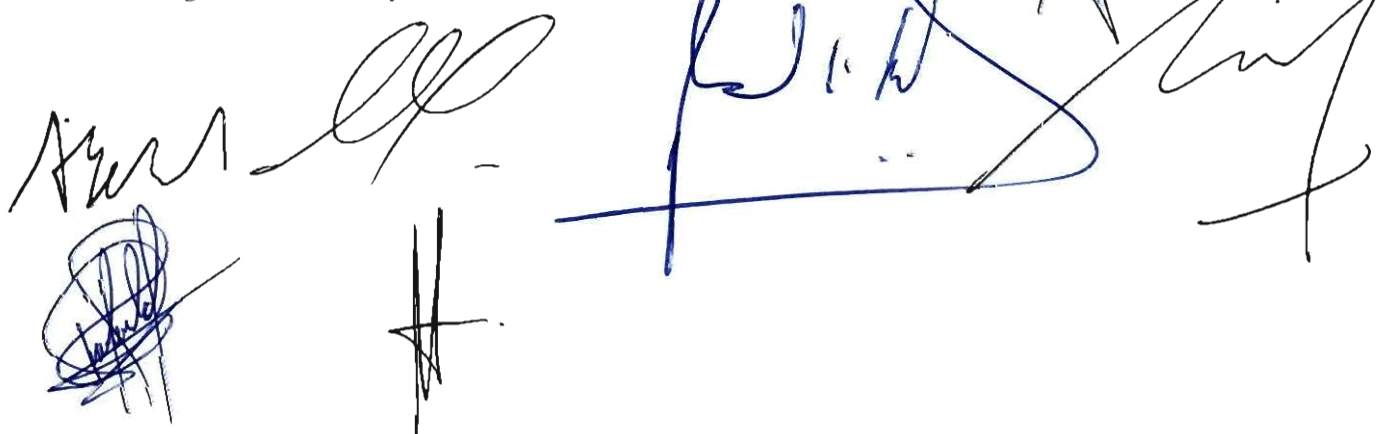
Derógase las disposiciones legales que se opongan a la presente ley.

Comuníquese, etc.

Lima, 21 de agosto del 2016


GILBERT FÉLIX VIOLETA LÓPEZ
Congresista de la República





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 31 de Agosto del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 122 Para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. —

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante la presente iniciativa legislativa, se pretende perfeccionar el artículo 33° de la Constitución Política, norma a través de la cual el constituyente, estableció los mecanismos a través de los cuales se suspende el ejercicio de la ciudadanía, atributo, en virtud del cual la persona que alcanza el estatus de ciudadano obtiene el goce y ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos.

La suspensión del ejercicio de la ciudadanía conlleva a que la persona afectada, no pueda ejercer durante el periodo de vigencia de la sentencia que ordena esta medida, sus derechos políticos constitucional y legalmente reconocidos, como el derecho de elegir y ser elegido, a que se refiere el numeral 17) del artículo 2° y el primer párrafo del artículo 31° de la Constitución Política que en realidad es el ingreso a la función pública a través del mandato obtenido por elección popular.

Actualmente, el artículo 33° de la Constitución sólo hace mención a tres mecanismos a partir de los cuales el Poder Judicial puede ordenar la suspensión de la ciudadanía: i) por resolución judicial de interdicción; ii) por sentencia con pena privativa de la libertad; y, iii) por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos; empero, no incorpora un supuesto constitucional en el que se produce una suspensión parcial del derecho a ser elegido de los altos funcionarios públicos, a consecuencia de la inhabilitación impuesta por el Congreso de la República en aplicación del artículo 100° de la Constitución Política.

No obstante, dicho supuesto fue incorporado a nivel legislativo por el artículo 2° de la Ley N° 27369, que agregó el literal d) del artículo 10° de la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones, norma que recoge íntegramente lo dispuesto en el texto vigente del artículo 33° de la Constitución. La Ley N° 27369, en el literal d) agrega - dentro de los supuestos de suspensión de la ciudadanía que "no son elegibles los funcionarios públicos inhabilitados de conformidad con el artículo 100° de la Constitución". El texto del aludido artículo 100°, en su primer párrafo, literalmente prescribe lo siguiente:

"Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad.”

No obstante que a través de la mencionada ley, se reconoce y se aplica el efecto electoral generado por la inhabilitación impuesta en atención a la referida disposición constitucional, mediante esta reforma se pretende constitucionalizar dicho supuesto como elemento restrictivo del derecho de sufragio en su versión pasiva. En efecto, si revisamos el texto del artículo 100° de la Constitución, tenemos que el alcance de la inhabilitación impuesta por el Congreso, sólo afecta el derecho del funcionario inhabilitado a acceder a la función pública, sea por nombramiento, designación, concurso público o por elección popular, situación que no conlleva a la suspensión absoluta de la ciudadanía, sino únicamente a la suspensión del ejercicio del derecho de acceso a la función pública (que implica el impedimento de postular a cualquier cargo público), quedando a salvo los demás derechos políticos constitucionalmente reconocidos, como lo son por ejemplo el derecho a elegir libremente a las autoridades, a votar, a promover un derecho de participación o de control, entre otros.

Por otro lado, la iniciativa legislativa propuesta, pretende solucionar las divergencias surgidas a partir de la aplicación de los supuestos de suspensión de la ciudadanía a que se refieren los numerales 2) y 3) del artículo 33° de la Constitución, pues tras interpretarse los mismos con otras cláusulas constitucionales como lo son el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el literal e) del numeral 24) del artículo 2° de la Constitución y la garantía de la función jurisdiccional de pluralidad de instancias a que se refiere el numeral 6) del artículo 139° de la norma normarum, resulta imposible aceptar que a través de una sentencia penal condenatoria emitida en primera instancia que aún no ha quedado consentida, la referida presunción pierda vigencia en un caso concreto. En este sentido, la propuesta de modificación del artículo 33° de la Constitución Política, prescribe que en el caso de los supuestos 2) y 3), son inelegibles los ciudadanos que hayan sido condenados en segunda instancia o que hayan consentido la sentencia condenatoria emitida por la primera instancia.

En un último agregado, la fórmula jurídica propuesta, excluye también de la condición de elegibilidad a quienes en calidad de servidores o funcionarios públicos, cometieron delitos de función, a efectos de evitar que por medio de una elección popular, aun estando rehabilitados, reingresen a la administración pública. Esta disposición, contribuye, de manera efectiva a que se mejore la selección de



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

autoridades, considerando que en el ámbito de elección de jueces y fiscales, por ejemplo, la Ley ha previsto como condición para postular a concurso de mérito para el ingreso a la judicatura, como se puede observar en el numeral 4) del artículo 4° de la Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial, que a la letra establece:

“Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial

Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:

(...)

4. no haber sido condenado ni haber sido pasible de una sentencia con reserva de fallo condenatorio por la comisión de un delito doloso. La rehabilitación, luego de cumplida una sentencia condenatoria, no habilita para el acceso a la carrera judicial;

(...)” (El subrayado es nuestro).

En la misma línea, podemos observar que dicha disposición también está recogida en el numeral 4), del artículo 4° de la Ley N° 30483, Ley de la Carrera Fiscal, que textualmente dice:

“Artículo 4. Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera fiscal

Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera fiscal:

4. No haber sido condenado ni haber sido pasible de una sentencia con reserva de fallo condenatorio por la comisión de un delito doloso ni encontrarse dentro del Registro de Deudores Judiciales Morosos. La rehabilitación, luego de cumplida una sentencia condenatoria, no habilita para el acceso a la carrera fiscal.

(...)” (El subrayado es nuestro).

1. El principio de presunción de inocencia

El principio de presunción de inocencia y el derecho de participación política en la modalidad de sufragio pasivo o derecho a ser elegido, se encuentran vinculados en la medida que ambos están consagrados como derechos fundamentales en el artículo 2° de la Constitución Política:

“Artículo 2.- Derechos Fundamentales de la persona:

Toda persona tiene derecho a:

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

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

(...)

24. (...)

e) Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad."

Ambos derechos también se encuentran consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, suscrita y proclamada en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 217 A, y aprobada por Resolución Legislativa N° 13282 del 15 de diciembre de 1959, en cuyos artículos 11° y 21° señalan lo siguiente:

ARTICULO 11.- DERECHO A UNA PRESUNCION DE INOCENCIA

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

ARTICULO 21.- DERECHO A PARTICIPAR EN EL GOBIERNO DE SU PAIS

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución N° 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, y aprobado por Decreto Ley N° 22128. Instrumento de Adhesión, 12 de abril de 1978. Depositado el 28 de abril de 1978. El instrumento de adhesión fue aceptado como ratificación por las Naciones Unidas por ser signatario el Perú. Dicho Pacto, en el numeral 14.2 ha establecido lo siguiente:

"14.2 Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley."



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

Toda persona, por el mismo hecho de serlo, goza de distintos derechos que pueden ser clasificados (doctrinalmente) entre derechos civiles, sociales, económicos, culturales, políticos, entre otros. Los derechos políticos son todos aquéllos que hacen posible la participación en la vida política de la sociedad y han sido *consagrados en el inciso 17) del artículo 2º y en el artículo 31º de la Constitución*, así como en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE).

Definiéndolos diremos que los derechos políticos son aquellos que les dan a todas las personas (ciudadanos y ciudadanas), sin posibilidad de discriminación alguna por razones de sexo, religión, o por presentar características individuales, peculiares o particulares¹, la potestad de elegir a sus gobernantes, presentar iniciativas legislativas y opinar sobre las que presenten sus conciudadanos, *aprobar o desaprobar normas a través del referéndum*, participar de la remoción o revocación de autoridades, ser elegidos en cargos públicos o afiliarse a partidos políticos.

El derecho constitucional de todo ciudadano a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos se basa en una especialización del principio de igualdad, y solo tiene como exigencias técnicas el cumplir con los requisitos contenidos en las normas jurídicas pertinentes.

Así, una de estas razones peculiares o particulares por las que no se puede ser discriminado para el ejercicio de los derechos políticos, es el estar procesado penalmente, porque sobre ello opera otro principio constitucional: el de presunción de inocencia².

La presunción de inocencia es *iuris tantum*, es decir: a todo procesado se le considera inocente mientras no se pruebe judicialmente su culpabilidad. Caso contrario, bastaría que los adversarios políticos denunciarán penalmente a cualquier potencial candidato imputándole falsamente la comisión de cualquier hecho punible para que no participe en una futura contienda electoral, eliminándolo indebidamente de la competencia electoral.

¹ Informe Defensorial N° 37 El Derecho de Sufragio de las Personas con Discapacidad. Aprobado mediante Resolución Defensorial N° 16-DP-2000 del 20 de marzo del 2000.

² Al respecto, es importante acotar que, conforme lo establecen las garantías del debido proceso, el Literal e), Inciso 24, del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú, el Artículo 11.1 de la Declaración universal de los Derechos Humanos, y el Artículo 14.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

La presunción de inocencia rige desde el momento en que se imputa a alguien la comisión de un delito, sin que ello impida que el procesado u acusado esté sujeto a las cargas que impone la justicia durante toda la tramitación del proceso, hasta que se expida la sentencia definitiva. La doctrina³ establece que la garantía se asienta en ideas fundamentales: En el principio de libre valoración de la prueba en el proceso penal que corresponde actuar a los Jueces y Tribunales; en que la sentencia condenatoria se fundamente en auténticos hechos de prueba; y, en que la actividad probatoria sea suficiente para generar en el Tribunal la evidencia de la existencia no solo del hecho punible, sino también la responsabilidad penal que en él tuvo el acusado y así desvirtuar la presunción.

2. La presunción de inocencia y la suspensión de los derechos políticos

Por mandato constitucional un ciudadano carece del derecho de sufragio - activo (derecho a elegir) y pasivo (derecho a ser elegido)- cuando ha sido condenado por sentencia judicial condenatoria que conlleva pena privativa de libertad o inhabilitación de los derechos políticos⁴. Aquí entendemos que la sentencia a que alude el Artículo 33° de la Constitución es la que hace “cosa juzgada” (que conforme al Artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Judicial se configura con la emitida en segunda instancia) ya que es la única que rompe el principio constitucional de presunción de inocencia aludido. En consecuencia, en tanto rija el principio de presunción de inocencia, el ciudadano está habilitado para el ejercicio de los derechos políticos; y, cuando éste quede enervado por una sentencia condenatoria emitida en primera instancia que hubiere quedado consentida o por una sentencia condenatoria dictada en segunda instancia, el ciudadano será inelegible para ejercer cargo de elección popular.

En el ámbito electoral, que es en el que la modificación propuesta tendrá el mayor impacto, se debe prestar especial atención al tema de la presunción de inocencia, porque su infracción originó la sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 2366-2003-AA-TC (caso ESPINO ESPINO contra JNE), donde señalo expresamente, en el literal c) de su considerando 6° que: (...) *no puede privarse del derecho de participación a quien se encuentre sometido a un proceso penal, no sólo resulta de observancia obligatoria por cumplir con la característica de vinculación antes señalada, sino porque responde a una lectura de la Constitución compatible con su cuadro de valores*

³ Córdón Moreno, Faustino. Las Garantías Constitucionales del Proceso Penal. Navarra: Aranzadi. Pag. 155

⁴ El Artículo 33° de la Constitución debe concordarse con el Libro Primero, Título I, Capítulo III de las penas, del Código Penal vigente, que ha regulado la pena privativa de libertad (Artículo 29°) y inhabilitación (Artículos 36° a 40°)



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

materiales, conforme a la cual, toda persona es considerada inocente mientras su responsabilidad no quede acreditada fehacientemente, lo que supone la existencia de una sentencia definitiva expedida como corolario de un proceso penal justo o debido⁵.

El estar procesado penalmente no es razón suficiente para impedir que una persona pueda ejercitar sus derechos políticos activos (elegir) y pasivos (ser elegido), pues sobre ellos opera el principio constitucional de presunción de inocencia. El principio de presunción de inocencia no es absoluto, pues queda disminuido con sentencia penal condenatoria obtenida en segunda instancia (que configura *cosa juzgada*), por lo que resulta razonable, que a partir de esta situación jurídica, los ciudadanos condenados sean inelegibles para cargos de elección popular.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

De ser aprobada la presente iniciativa legislativa, se afectan con la modificación planteada el texto del derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el literal e) del numeral 24) del artículo de la Constitución, así como el artículo 33° del mismo cuerpo jurídico, con el propósito de brindar mayor claridad a sus alcances y coadyuvar a una mejor selección de las autoridades provenientes de elección popular. A partir de estas modificaciones, los operadores jurídicos electorales tendrán en cuenta que en los sucesivos procesos electorales no podrán ejercer el derecho a ser elegido (sufragio pasivo) aquellos ciudadanos condenados en segunda instancia, con pena privativa de la libertad o con inhabilitación de los derechos políticos. A su vez, ello trae como consecuencia, la inexorable adecuación de los reglamentos que regulan el procedimiento de inscripción de candidaturas, así como los reglamentos electorales que rigen las elecciones internas de candidatos de las organizaciones políticas.

⁵ En similar sentido, el Tribunal Constitucional Español expidió la sentencia 7/1992 del 16 de enero del 1992 donde regula la inelegibilidad e incompatibilidades para ser elegidos en un cargo público.



Ley que establece la ficha limpia para postular a cargos públicos provenientes de elección popular.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa no irroga gasto al erario público pues para su aplicación no se requiere habilitar una mayor infraestructura para los organismos jurisdiccionales, ni el recurso humano ni un incremento presupuestal, toda vez que se trata de una modificación constitucional que se efectúa con el propósito de que el ejercicio de los derechos políticos fundamentales se efectúe en concordancia con las garantías jurídicas e institucionales previstas en la Constitución Política, sobre todo para evitar que el mandato representativo que se erige en mérito a la voluntad popular, quede enervado por las sentencias condenatorias recaídas sobre los candidatos y posteriormente, sobre quienes ya han sido elegidos.

Muy por el contrario, con las modificaciones propuestas, se hace una mejor selección de los aspirantes a administrar la cosa pública, toda vez que se excluye de los ciudadanos elegibles a aquellos sobre los cuales ha recaído una sentencia condenatoria e inhabilitación de los derechos políticos, en segunda instancia. Ello, qué duda cabe, contribuye a que la ciudadanía elija entre opciones que puedan cumplir con el período de ejercicio de los cargos públicos, sin que éstos se vean interrumpidos por la ejecución de las sentencias condenatorias emitidas en pleno ejercicio del mandato y configuren causal de vacancia, situación que afecta la estabilidad política regional y local, principalmente.