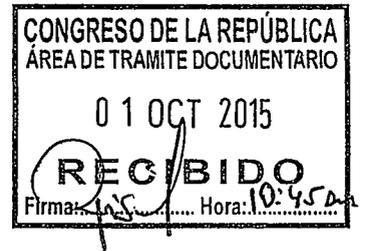




Congreso de la República

Proyecto de Ley N° 4852/2015-CR



**LEY QUE INCORPORA IMPEDIMENTO PERMANENTE PARA
POSTULAR A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR A LAS
PERSONAS CONDENADAS POR LOS DELITOS DE TERRORISMO**

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por iniciativa del Congresista de la República **HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ**, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE PROHIBE POSTULAR A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR
A LAS PERSONAS CONDENADAS POR DELITO DE TERRORISMO**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto prohibir a las personas que hayan sido condenadas por delitos de terrorismo a postular a cargos de elección popular de manera permanente.

Artículo 2. Incorporación del literal e) al artículo 10° de la Ley Orgánica de Elecciones

Incorpórese el literal e), al artículo 10° de la de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los términos siguientes:

"Artículo 10.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende en los casos siguientes:

(...)

e) No son elegibles los condenados mediante sentencia firme por la comisión de delitos de terrorismo, el cumplimiento de la condena no elimina la causal de suspensión de ciudadanía".

Artículo 3°.- Incorporación del literal e), al numeral 5 del artículo 14° de la Ley de Elecciones Regionales



Congreso de la República

Incorpórese el literal e), al numeral 5 del artículo 14º de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regional, en los términos siguientes:

"Artículo 14.- Impedimentos para postular

No pueden ser candidatos en las elecciones de gobiernos regionales los siguientes ciudadanos:

(...)

5. También están impedidos de ser candidatos:

(...)

e) Los sentenciados por delitos de terrorismo, aun cuando haya cumplido su condena".

Artículo 4º.- Incorporación del literal f), al numeral 8.1 del artículo 8º de la Ley de Elecciones Municipales

Incorpórese el literal f), al numeral 8.1 del artículo 8º 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:

8.1 Los siguientes ciudadanos:

(...)

f) Los sentenciados por delitos de terrorismo, aun cuando haya cumplido su condena".

Artículo 5º.- Vigencia de la ley

La presente ley, entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

Kenji Fujimori

Juan Luis

Aurecia Tan
Pedro C. Spadaro Philipps
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

SAGEL WEYRA O.

F. Sarmiento B.

Lima, Setiembre de 2015

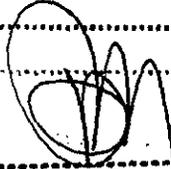


HÉCTOR V. BECERRA RODRIGUEZ
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 02 de octubre del 2015

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4852 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Constitución y Reglamento.



HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

EL TERRORISMO EN EL PÉRÚ: SENDERO LUMINOSO

"El 17 de mayo de 1980 en el pueblo de Chuschi (Ayacucho), el autodenominado Partido Comunista del Perú (Sendero Luminoso) inició la lucha armada contra el Estado Peruano (...)"¹.

Sendero Luminoso utilizaba el terror como arma para buscar destruir la sociedad peruana y sustituirla por otra acorde con su ideología y pensamiento; razón por la cual no dudaban en aniquilar policías, militares, funcionarios, mujeres, niños y cualquier persona contraria a sus ideas. Es importante recordar los hechos de sangre que vivió nuestro país²:

- En la zona de Ayacucho, durante los primeros años de los 80, los delincuentes terroristas se acercaban como "inocentes campesinos" a los puestos policiales de los pequeños pueblos, lanzando sorpresivamente un paquete de cargas de dinamita al interior de los puestos, cuando los policías quedaban inconscientes o aturdidos, los delincuentes ingresaban, acribillaban o remataban a los policías, robaban armas, uniformes y equipos de comunicaciones, luego desaparecían.
- En LUCANAMARCA en el año 1,983, los delincuentes terroristas asesinaron salvajemente a más de 40 campesinos porque no aceptaron pertenecer a sus fuerzas, los degollaron, incendiaron sus casas y se apoderaron de su ganado, sin importarles el ruego de los ancianos, viudas y niños que suplicaban de rodillas.
- Cómo olvidar la destrucción de torres de alta tensión e instalaciones de desarrollo agropecuario, los apagones de luz, los coches bomba, de TARATA donde niños, padres y abuelos lloraban por la muerte de sus seres queridos y otros sufrían por haber perdido los ahorros de toda su vida. El 16 de julio de 1992, en la calle Tarata del distrito de Miraflores, "dos vehículos, cada uno equipado con 250 kilogramos de explosivos, explotaron en la mencionada calle a las 9:15 p.m., matando a 25 e

¹ Asociación Defensores de la Democracia contra el terrorismo. "El Terrorismo en el Perú 1980 – 2000", p. 9. (<http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBoQFjAAahUKewijr8nA9J7IAhVJKB4KHZuFBt0&url=http%3A%2F%2Fdefensoresdelademocracia.org%2Flibros%2Fterrorismo.pdf&usg=AFQjCNEl98zRnfig-SuuYSUDBtS8-CXFtA&bvm=bv.103627116,d.dmo>).

² *Ibíd*em, p. 7 y 8.



Congreso de la República

hiriendo a más de 200 personas. La onda expansiva destruyó 183 casas, 400 negocios y 63 automóviles estacionados”³.

- Como no tener siempre presente a los soldados que quedaron discapacitados, frustrando su proyecto personal de vida, que por defender al pueblo peruano perdieron la pierna, el brazo o los ojos, y ahora para sobrevivir venden caramelos, avioncitos o tanquitos de juguete que ellos mismos los fabrican, lo más grave de todo esto es que nadie se acuerda de estos soldados que entregaron parte de su vida por devolverle la paz y la democracia al Perú.

EL TERRORISMO EN EL PÉRÚ: EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO TÚPAC AMARU

Así como Sendero Luminoso, en el año 1984 se funda en el Perú la organización terrorista denominada Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) que infundía terror en el país a través de la práctica habitual de secuestros orientada a obtener beneficios económicos. “Poco menos de cincuenta hombres de negocios fueron plagiados por el MRTA entre 1984 y 1997. Los más afortunados debieron pagar millonarias sumas a cambio de su libertad. Otros perecieron, a manos de sus captores, luego de un inhumano cautiverio en estrechos habitáculos que la organización terrorista bautizó como cárceles del pueblo (...) En total, según Dincote, el MRTA ejecutó 46 secuestros contra civiles entre 1984 y 1997. El primero de ellos fue José Antonio Onrubia y los últimos, los rehenes de la casa del embajador del Japón. [Uno] de los plagios ocurrió el 4 de octubre de 1989, y la víctima era el empresario televisivo Héctor Delgado Parker. A partir de la captura de Delgado Parker, el MRTA implantó en Lima las "cárceles del pueblo", sórdidos socavones excavados en sótanos de domicilios particulares, en donde los secuestrados eran sometidos a interrogatorios llamados "juicios populares". Eran, en la práctica, auténticos centros de tortura física. Parte de los métodos del MRTA para reducir la moral de los familiares del secuestrado y obtener su botín era mostrar públicamente -mediante fotos enviadas a la prensa- al cautivo delante de su prisión. Entre las víctimas del emerretismo estuvieron Raúl Hiraoka Torres, Pedro Miyasato Miyasato, Víctor Macedonio de la Torre y José Antonio Onrubia.”⁴.

Tampoco se puede olvidar que “el 17 de diciembre de 1996, catorce terroristas del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) ingresaron a la residencia del embajador

³ Fuente: Diario Perú 21 del 16 de julio del 2015. “Hoy se cumplen 23 años del atentado en Tarata y Miraflores se asegura de no olvidarlo de esta forma” (<http://peru21.pe/actualidad/hoy-se-cumplen-23-anos-atentado-tarata-y-miraflores-se-asegura-no-olvidarlo-esta-forma-2223115>).

⁴ Fuente: Diario La República del 17 de agosto del 2003. “Los secuestros del MRTA Prisión y muerte por dinero” (<http://larepublica.pe/17-08-2003/los-secuestros-del-mrta-prision-y-muerte-por-dinero>). Los corchetes son nuestros.



Congreso de la República

del Japón en el Perú, ubicada en San Isidro, y tomaron como rehenes -inicialmente- a 800 personas que asistían a una recepción por el onomástico del emperador Akihito. Entre los rehenes se encontraban los ministros de Relaciones Exteriores, Justicia y Agricultura, congresistas, diplomáticos extranjeros y funcionarios del Gobierno. Muchos de ellos fueron liberados en las semanas siguientes, pero 71 permanecieron en cautiverio hasta el 22 de abril de 1997, día en que se realizó el rescate en la operación llamada 'Chavín de Huántar'. En dicho operativo fallecieron dos comandos, un rehén y los catorce emerretistas que habían efectuado la toma de la embajada de Japón"⁵.

EL TERRORISMO EN EL PÉRÚ: DATOS A TENER EN CUENTA

Es importante resaltar que el movimiento terrorista "Sendero Luminoso fue el principal perpetrador de crímenes y violaciones a los derechos humanos y (...) su ideología fundamentalista, que "no tenía respeto a la vida", es una organización "construida en torno al culto a la personalidad de Abimael Guzmán"⁶. "La organización criminal asesinó a 11.021 personas y fue la responsable de 1.543 desapariciones, lo que da una cantidad de 12.564 víctimas de su accionar. El 24% de los asesinados –incluidos degollamientos, lapidaciones y mutilaciones- fueron dirigentes sociales, el 56% eran de zonas rurales. Sus víctimas fueron campesinos, autoridades locales, dirigentes comunales, dirigentes populares, dirigentes y militantes de organizaciones políticas, maestros, ingenieros, religiosos, periodistas, amas de casa, policías, miembros de las FF.AA., entre otros"⁷.

No cabe la menor duda que Sendero Luminoso inició una lucha sangrienta contra el Estado Peruano, convirtiéndose en el principal perpetrador de crímenes y violaciones de los derechos humanos. Su ideología tenía carácter fundamentalista y extremista, y no le importaba en absoluto el valor de la vida ni la dignidad de las personas.

Hay que recordar que Sendero Luminoso buscó atentarse contra el sistema democrático peruano, en base a una lucha sanguinaria, infundiendo terror con prácticas violentas, con genocidios, con coches bombas y con un alto costo en vidas y sufrimiento humano.

⁵ Fuente: Diario El Comercio del 17 de diciembre del 2014. "Así Ocurrió: En 1996 terroristas toman la embajada del Japón" (<http://elcomercio.pe/lima/sucesos/asi-ocurrio-1996-terroristas-toman-embajada-japon-noticia-1778825>).

⁶ Fuente: Diario El Comercio del 23 de enero del 2012. "Para no olvidar: ¿Cuántos miles de muertos dejó Sendero Luminoso?" (<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/no-olvidar-sendero-luminoso-dejo-12564-muertos-pais-noticia-1364743>).

⁷ *Ibidem*.



Congreso de la República

Es innegable que el terrible accionar del terrorismo en nuestro país generó graves daños, asimismo, constituyó un grave peligro para la vigencia plena de los derechos fundamentales de las personas, al igual que para la consolidación y promoción de los principios y valores que sustentan la vida en democracia.

Los execrables actos de violencia terrorista, han costado irreparables pérdidas de miles de vidas humanas; la significativa depredación de los bienes públicos y privados, expresan la magnitud y el horror que generaron las conductas brutalizadas, en su afán de construir para sí, una sociedad donde se asiente el fanatismo irracional, la exclusión, la intolerancia y la supresión de la dignidad humana como condición básica y elemental para la convivencia dentro de la comunidad.⁸

EL PERÚ ES UN ESTADO CONTRATANTE DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO

El Perú es un Estado contratante de la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en el cual se ha reconocido que el terrorismo constituye una grave amenaza para los valores democráticos, la paz y la seguridad internacional; es causa de profunda preocupación para todos los Estados miembros, en donde se reafirma la necesidad de adoptar en el sistema interamericano medidas eficaces para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo mediante la más amplia cooperación, asimismo en dicho instrumento internacional se ha reconocido que los graves daños económicos a los Estados que pueden resultar de actos terroristas son uno de los factores que subrayan la necesidad de la cooperación y la urgencia de los esfuerzos para erradicar el terrorismo.

Por otro lado, cabe destacar que los valores de libertad y respeto por los derechos humanos y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal son elementos esenciales de la democracia; a su vez la democracia proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos. Estos valores se han incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y han sido elaborados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra una multitud de derechos políticos y libertades civiles en que se basan las democracias significativas.⁹

El nexo entre democracias y derechos humanos figura en el artículo 21 (3) de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece:

«La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se debe expresar mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por

⁸ Exp. N° 010-2002-AI/TC Lima, Marcelino Tineo Silva y más de 5,000 ciudadanos.

⁹ http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml



Congreso de la República

sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto».

MEDIDAS LEGISLATIVAS PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA

Los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que en otros instrumentos de derechos humanos posteriores que abarcan los derechos de ciertos grupos (por ejemplo, los pueblos indígenas, las mujeres, las minorías, las personas con discapacidades, los trabajadores inmigrantes y sus familias) son igualmente esenciales para la democracia habida cuenta de que garantizan la inclusión de todos los grupos, que contiene la igualdad y equidad con respecto al acceso a los derechos civiles y políticos.¹⁰

Durante muchos años la Asamblea General de las Naciones Unidas y la ex Comisión de Derechos Humanos trataron de valerse de los instrumentos internacionales de derechos humanos para promover una comprensión común de los principios, las normas, y los valores que constituyen la base de la democracia con miras a orientar a los Estados Miembros para la formación de tradiciones e instituciones democráticas internas; y atender sus compromisos en cuanto a derechos humanos, democracia y desarrollo.¹¹

En consecuencia se articularon varias resoluciones de la ex Comisión de Derechos Humanos que han constituido un importante hito.

En el año 2000, la Comisión recomendó una serie de importantes medidas legislativas, institucionales y prácticas para consolidar la democracia (resolución 2000/47); y en 2002, la Comisión declaró lo siguiente como elementos esenciales de la democracia:

- Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales
- Libertad de asociación
- Libertad de expresión y de opinión
- Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley;
- La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población;
- Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas;
- La separación de poderes

En ese sentido se puede apreciar, que dentro de los elementos esenciales de la democracia se considera el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de

¹⁰ http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml

¹¹ http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml



Congreso de la República

la ley, en virtud de ello proponemos la modificatoria de nuestro ordenamiento jurídico respecto a la postulación a cargo de elección popular de las personas condenadas por el delito de terrorismo.

PERSONAS CONDENADAS POR TERRORISMO HAN PRETENDIDO SER ELEGIDOS A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR

A pesar que en el mes de abril del año 2014 la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) hizo un llamado a los partidos políticos para que realicen una selección cuidadosa de sus candidatos, cinco postulantes que purgaron condena por terrorismo en las décadas del 80 y 90 fueron inscritos para los comicios de octubre del año pasado, estas personas aspiraron a ser alcaldes de diversas municipalidades, estando entre ellas las siguientes: Municipalidad Distrital de la Capilla (Moquegua), Municipalidad Distrital de Chaclacayo (Lima), Municipalidad Distrital de San Felipe (Jaén, Cajamarca) y Municipalidad Distrital de Pampas Chico (Recuay, Ancash).¹²

¿CONSTITUYE UN PELIGRO AL ORDEN CONSTITUCIONAL Y DEMOCRATICO QUE PERSONAS CONDENADAS POR TERRORISMO PUEDAN SER ELIGIDAS A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR?

Para responder esta interrogante, es imperativo identificar los derechos que colisionan al dar una respuesta afirmativa.

Derecho de resocialización

Se debe tener a la vista el artículo 139 inciso 22 de la Constitución Política del Perú ***“El principio de que el régimen penitenciario tiene por objeto la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad”.***

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: “régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”. El Tribunal Constitucional Peruano, en concordancia con estas disposiciones, también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en este sentido reconociendo que “se trata de un principio constitucional-penitenciario, que no por su condición de tal carece de eficacia”. Asimismo, es un mandato de actuación dirigido a todos los poderes públicos, en consideración de la naturaleza normativa de la Constitución, sobre todo a los que están comprometidos con la ejecución de la pena y en especial al legislador

¹² <http://elcomercio.pe/peru/pais/cinco-candidatos-purgaron-condenas-terrorismo-noticia-1745427>



Congreso de la República

en el momento de regular las condiciones cómo se ejecutarán las penas o al establecer el cuántum de ellas.¹³

Así, la prevención especial hace referencia al procedimiento que tiene como objetivo la “resocialización” de los internos sometidos a un régimen penitenciario. El concepto de resocialización, si bien es cierto no se encuentra expresamente en la Constitución se puede deducir ella de los fines que la establece. Entonces “Este concepto (la resocialización) comprende tanto el proceso reeducativo como el resultado, la reincorporación social, sin que se descuide tampoco la comprensión jurídica de este resultado y que es determinada por la rehabilitación”. Así ha sido tomada por nuestra Constitución el discurso de los fines del régimen penitenciario, los que, si bien es cierto, han sido objeto de críticas en la doctrina, también lo es que son principios asumidos por el Constituyente que buscan hacer efectivos los fines preventivo especiales.

En este orden de ideas, es necesario precisar que la resocialización en el momento de la ejecución de la pena concibe tres finalidades constitucionales como es la “reeducación que alude al proceso de adquisición de actitudes al que es sometido un recluso para ser capaz de reaccionar durante la vida en libertad.” “La reincorporación social de un condenado nos remite al resultado fáctico de recuperación social de un condenado, originalmente considerado antisocial. Recuperación que implica la introducción en la sociedad de un condenado en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos.” En cambio la “rehabilitación expresa más un resultado jurídico, esto es, un cambio en el estatus jurídico del ciudadano que obtiene su libertad. En ese sentido, por rehabilitación se entiende la recuperación, por parte del ciudadano que ha cumplido su condena, de todos sus derechos en igualdad de condiciones que los demás ciudadanos.¹⁴

Asimismo, este Tribunal ya ha tenido oportunidad de manifestarse sobre este principio, así por ejemplo estableció que “si bien el legislador cuenta con una amplia libertad para configurar los alcances de la pena, sin embargo tal libertad tiene un límite de orden temporal, directamente relacionado con la exigencia constitucional de que el penado se reincorpore a la sociedad.” Así, comporta un mandato de actuación dirigido a todos los poderes públicos comprometidos con la ejecución de la pena y especialmente al legislador, a fin de que el penado se reincorpore a la sociedad.¹⁵

En este orden de ideas, la justificación de la pena privativa de la libertad es, a la vez, la protección de la sociedad contra el delito, para lo cual se pretende que mediante la

¹³ Exp. 00033-2007-PI/TC

¹⁴ Exp. 00033-2007-PI/TC

¹⁵ Exp. 00033-2007-PI/TC



Congreso de la República

resocialización el delincuente, una vez liberado, no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.¹⁶

DERECHO A SER ELEGIDO

El **derecho a ser elegido** forma parte del derecho de participación política, consagrado en el artículo 2º, numeral 17 de la Constitución Política. Sobre este derecho, el Tribunal Constitucional Peruano ha señalado que “constituye un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. La participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad”¹⁷.

En dicho contexto, en relación al derecho a elegir y ser elegido podemos señalar que “la doctrina suele diferenciar el sufragio activo, entendido como el derecho de los ciudadanos a participar en una elección o en cualquiera de las votaciones públicas que se realicen, del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegidos y, por tanto, a presentarse como candidatos en las elecciones para cargos públicos y ser electos en la medida que cuenten con los votos necesarios”¹⁸.

Tal como se podrá apreciar, la Constitución reconoce a toda persona el derecho a ser elegido para un cargo de elección popular; sin embargo, el artículo 31º de la Constitución, reconoce que este derecho no es absoluto, ya que condiciona su ejercicio a lo que se disponga en una ley orgánica. Por lo tanto, el Poder Constituyente ha encargado al legislador (Congreso de la República) a poner ciertas restricciones al derecho a ser elegido.

DERECHO A LA DEMOCRACIA

En ese contexto, el artículo 43º de la Constitución Política señala que “la República del Perú es democrática”; y la democracia, no sólo es un sistema de gobierno sino también es un derecho fundamental. “En efecto, tenemos que después de la trascendental Declaración Universal de los Derechos Humanos, y la reafirmación de la democracia como el mejor sistema ideal de organización social y política expuesta en las declaraciones y resoluciones emitidas por la ONU (reafirmando su promoción y protección), sucede que en 1999 la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU por primera vez reconoce que la democracia es un derecho humano. Dos años más tarde, en el 2001, la Organización de los Estados

¹⁶ Exp. 00033-2007-PI/TC

¹⁷ Sentencia del 11 de diciembre del 2006, recaída en el Exp. Nº 5741-2006-PA/TC, FJ Nº 3.

¹⁸ CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES (2014). “Revista Peruana de Derecho Constitucional, Descentralización: Retos y perspectivas”, Nº 7. Lima – Perú, p. 22-23.



Congreso de la República

Americanos, en su vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones — realizado el 11 de setiembre en la ciudad de Lima (Perú) — aprobó la Carta Democrática Interamericana, que reconoce también el derecho a la democracia”¹⁹.

Sobre el **derecho a la democracia** podemos afirmar que “es un derecho irrenunciable e irremplazable, al igual que la dignidad, la vida, la libertad y la igualdad”²⁰. “La democracia es un derecho por cuanto asume el papel de derecho marco-rector de organización de la sociedad, del poder político y del Estado (léase Estado Constitucional o Democrático de Derecho); lo que significa que se crean las bases de una obligación de hacer, conforme a la cual todos los estados deben promover la democracia como régimen”²¹.

Test de proporcionalidad sobre el impedimento de ser elegidos para un cargo de elección popular de las personas condenadas por el delito de terrorismo

1. Para determinar, si la presente ley afecta el derecho a ser elegido y a la resocialización es necesario aplicar el Principio de Proporcionalidad.
2. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de proporcionalidad se emplea a través de tres subprincipios (idoneidad, necesidad y de proporcionalidad
 - b) Examen de idoneidad.
 - c) Examen de necesidad.
 - d) Examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

- **Examen de idoneidad del impedimento permanente para postular a cargos de elección popular de una persona condenada por terrorismo**

¿El impedimento permanente de las personas condenadas por terrorismo para postular a un cargo de elección popular, nos lleva a la protección del orden constitucional y al derecho humano a la democracia?

Consideramos que la respuesta es afirmativa, en el sentido que al haber sido condenado por el delito de terrorismo, esta persona ha demostrado un claro desprecio por el Estado, por el Orden Constitucional y por la democracia. Asimismo, este delito es el de más alto grado de persecución.

¹⁹ DOMINGUEZ HARO, Helder (2008). “El derecho a la democracia. Repensando un modelo societario constitucional”. Editora Jurídica GRIJLEY. Lima – Perú, p. 157-158.

²⁰ *Ibidem*, p. 158.

²¹ *Ibidem*, p. 159.



Congreso de la República

Estos delitos amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados, en ese sentido se debe considerar que el terrorismo es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad, por lo que no se debe permitir que las personas condenadas por terrorismo contaminen y corrompan las estructuras de la administración pública, mediante una eventual postulación.

Por lo tanto la medida que restringe el derecho a ser elegido y a la resocialización, para la obtención proteger el orden constitucional y democrático es idónea, ya que se advierte que existe un medio (impedimento) y fin (Protección del Orden Constitucional y Democrático).

- **Examen de necesidad del impedimento permanente para postular a cargos de elección popular de una persona condenada por terrorismo**

Una vez superado el test de idoneidad, se debe examinar el referido impedimento a la luz del test de necesidad, al respecto el Tribunal Constitucional ha determinado que: ***“El examen según el principio de necesidad importa el análisis de dos aspectos: (1) la detección de si hay medios hipotéticos alternativos idóneos y (2) la determinación de, si tales medios –idóneos- no intervienen en la prohibición de discriminación, o, si, interviniéndolo, tal intervención reviste menor intensidad. El análisis de los medios alternativos se efectúa con relación al objetivo del trato diferenciado, no con respecto a su finalidad. El medio alternativo hipotético debe ser idóneo para la consecución del objetivo del trato diferenciado”***.²²

Por lo tanto, concluimos que no es posible establecer hipotéticamente una medida alternativa, más aun cuando las personas condenadas por el delito de terrorismo han demostrado una conducta manifiestamente contraria al orden constitucional y democrático.

- **Examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación**

La proporcionalidad del análisis de la restricción al derecho a ser elegido y a la resocialización, consistirá en una comparación entre el grado de optimización del fin constitucional (orden constitucional y democrático) y la intensidad de la restricción del derecho a ser elegido y a la resocialización. La comparación entre estas dos variables se efectúa según la ley de ponderación.

²² Exp. 00033-2007-PI/TC



Congreso de la República

Conforme a ésta: **“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”.**²³

En el presente caso, la afectación del Derecho a ser elegido y a la resocialización, que genera el impedimento de ser elegido a un cargo de elección popular, tiene como fin constitucional relevante la obligación del Estado de garantizar la protección del Orden o Constitucional Democrático. Por ende la medida que afecta el derecho a ser elegido y a la resocialización es idónea.

Entonces, respecto del medio optado por la presente ley que afecta los derechos antes mencionados, no es posible determinar un medio alternativo que proteja a la población de las amenazas contra el orden constitucional y democrático ya que la medida evita que estas personas puedan acceder a un cargo de elección popular, así, la medida supera el subprincipio de necesidad.

En conclusión se puede determinar que el fin constitucional que es salvaguardar el orden constitucional y democrático, se optimiza debido a que es una medida racional y proporcional toda vez que no es permisible que dichas personas utilicen la administración pública como instrumento para propalar e implementar sus nefastas ideologías.

ANTECEDENTES QUE PROHIBEN EL EJERCICIO DE UN CARGO PÚBLICO

Nuestro proyecto de ley busca prohibir a las personas que hayan sido condenadas por delitos de terrorismo a postular a cargos de elección popular de manera permanente. En ese sentido, es importante señalar que en nuestro país existen antecedentes de carácter legal que prohíben el acceso a un cargo público. A continuación los describimos.

La Ley N° 29277, Ley de la Carrera Judicial (7 de noviembre del 2008), dispone en su artículo 4° que para acceder y permanecer en la carrera judicial se tiene que “tener el pleno ejercicio de la ciudadanía y los derechos civiles”, además de “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”.

Tal como se puede observar, para ser juez en nuestro país, no puedes haber sido sentenciado por delito doloso; es más, ni siquiera importa que dicha persona tenga la calidad de rehabilitado. Simplemente, así hayas cumplido tu condena, así te encuentres rehabilitado,

²³ Exp. 00033-2007-PI/TC



Congreso de la República

acabar con nuestro sistema democrático — no puede pretender, después, ser parte de este sistema democrático, mediante el voto popular.

En el mismo sentido, la Ley N° 29944, Ley de Reforma Magisterial (25 de noviembre del 2012), dispone en su artículo 18° que para participar en el concurso público de acceso a una plaza docente se requiere “no haber sido condenado por delito doloso” y “no haber sido condenado ni estar incurso en el delito de terrorismo, apología del terrorismo”; entre otros delitos.

Aquí también se puede observar que para ser docente en el Perú, no puedes haber sido condenado por delito doloso; y de forma específica, no puedes haber sido condenado por delito de terrorismo.

En dicho contexto, se puede colegir que existen antecedentes de carácter legislativo en el Perú, que prohíben a quienes han sido condenados por delito doloso o delito de terrorismo a postular y ejercer cargos de jueces o docentes. Este es otro argumento para afirmar que el derecho a ser elegido no es absoluto, razón por la cual puede ser restringido, máxime cuando se trata de delitos de terrorismo.

Por otro lado, cabe mencionar que con fecha 17 de febrero de 2015, el congresista Pedro Spadaro Philipps ha presentado el Proyecto de Ley N° 4194/2014-CR, mediante el cual propone la modificatoria del artículo 89, 107, 114 de la Orgánica de Elecciones, la misma que es diferente a nuestra propuesta en el sentido que planteamos la modificatoria del artículo 10 de la citada Ley Orgánica de Elecciones que propone la suspensión de la ciudadanía por haber sido condenado por el delito de terrorismo.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta fortalecerá el orden Constitucional y Democrático. Asimismo la presente ley no irrogará gastos adicionales al Estado Peruano, por el contrario abonará a que no existan detrimentos en desmedro del orden público y del patrimonio del Estado.

III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa modifica el artículo 10° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; el artículo 14° de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regional; y, el artículo 8° de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de que las personas que hayan sido condenadas por delitos de terrorismo no puedan postular a cargos de elección popular en forma permanente.

Lima, septiembre de 2015