

DILEMAS DE LA CONDICIÓN DE AFILIADO Y LA POSIBILIDAD DE POSTULAR COMO CANDIDATO POR OTRA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Salomón Mendoza Castro

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Perú, como norma suprema que regula la vida jurídica de nuestra nación, sienta las bases para que las normas legales de inferior jerarquía desarrollen y consoliden los principios y enunciados de su rango, a efectos de que el sistema jurídico, que ha de ser unitario y convergente, tenga vigencia plena de manera coherente y armónica. Solo así, las bases políticas y jurídicas del derecho constitucional recogidas en la Constitución, como magna expresión del soberano en el poder constituyente, podrán condecirse con las consideraciones doctrinarias y normativas del nuevo derecho electoral, en aras de la auténtica expresión de la persona humana encarnada en su categoría de ciudadano, en el ejercicio de su derecho-deber de participación en la vida política y pública del país.

Así, el anhelo de alcanzar la plenitud y vigencia pragmática de uno de los tantos aspectos de los derechos fundamentales de la persona, como es el derecho a elegir y ser elegido (lo que repercutirá en la consolidación de un auténtico Estado constitucional de derecho y correcto ejercicio democrático), se verá complementada con la garantía de una eficaz administración de justicia electoral.

Sin lugar a dudas, el derecho a elegir y ser elegido representa uno de los derechos fundamentales de la persona, en tanto y en cuanto consolida una de las libertades fundamentales referida a su albedrío para expresar su libre desarrollo, opinión y difusión del pensamiento. Esto se realiza a través de su participación en los asuntos públicos del país, en su condición de ciudadano, para ser elegido y también elegir libremente a sus representantes, de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos por la Ley Orgánica, conforme lo previsto en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú de 1993.

Sin embargo, las aspiraciones del hombre y de la sociedad no siempre armonizan, debido a la falta de precisión normativa y/o comprensión de la dimensión de este derecho inherente a la persona (en el presente caso, al ciudadano en el ejercicio de su derecho de expresión política). Esto ocurre cuando la legislación electoral no permite que prevalezca, en primer lugar, el propósito de participación ciudadana para aspirar a alcanzar cargo y función pública por elección. Así, se tiene lo proclamado por la Constitución en sus artículos 30 y 31, los cuales reconocen el derecho de todo ciudadano a participar en los

asuntos públicos de gobierno y, de otro lado, la regulación de su participación, previstas en los artículos 8 y 12 de la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859, publicada el 1 de octubre de 1997); artículo 14 de la Ley de Elecciones Municipales (Ley N.º 26864, publicada el 14 de octubre de 1997); y en el artículo 27.6 de la Resolución N.º 305-2015-JNE (Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes ante el Parlamento Andino, del 21 de octubre del 2015), en cuanto no regula adecuadamente la participación del ciudadano autorizado por la organización política, en comicios, cuando al mismo tiempo decide hacerlo la organización política a la que pertenece o le ha autorizado participación.

Por ende, se analizará la deficiencia e incoherencia normativa de estas disposiciones legales, a la luz del precepto constitucional que antepone a la persona humana como fin supremo de la sociedad frente a entidad alguna y planteará la posible solución a dicha contradicción normativa.

ARGUMENTACIÓN

El Capítulo III del Título Primero de la Constitución Política del Perú establece en el artículo 31 sobre la participación ciudadana en actos públicos:

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. (Constitución Política del Perú, 1993, p. 11. Las cursivas son nuestras)

A lo anterior, debemos agregar el acertado comentario del doctor Víctor Ticona, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, durante su participación en el Seminario Internacional de Reforma Electoral realizado en el 2019:

[E]l diseño político plasmado en nuestra Constitución debe verse desarrollado en una serie de normas destinadas a regular la participación política de los ciudadanos como máxima expresión de la voluntad popular, ya sea de manera individual, mediante el sufragio activo, ya sea de manera colectiva, integrando las organizaciones políticas o participando como candidatos en las elecciones para los tres niveles de gobierno :nacional, regional y local. (Ticona, 2020, p. 27)

En este sentido, es de considerar también la afirmación «La democracia no es un fin en sí misma. Es la forma de gobierno que mejor asegura el establecimiento del Estado de derecho, *verdadera garantía de la libertad individual y del respeto a la dignidad del hombre*» (Urruty, 2007, p. 53. Las cursivas son nuestras). A ello cabe acotar lo puntualizado por el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana: «Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y

su ejercicio con sujeción al estado de derecho» (OEA, 2003, p. 11).

A partir de este precepto constitucional, podemos interpretar y comprender, conforme a la perspectiva del derecho electoral, que toda acción con contenido jurídico y/o político gira en torno a su libre desarrollo y bienestar, entre ellos el derecho político reconocido. Dicho precepto se desarrolla en concordancia con lo establecido por el artículo 8 de la Ley Orgánica de Elecciones – Ley N.º 26859: «Todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos en la ley» (Ley N.º 26859, 1997, p. 4), en concordancia con el artículo 12 del mismo cuerpo normativo: «Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la legislación de la materia» (Ley N.º 26859, 1997, p. 5).

Sin embargo, en el ejercicio de este derecho constitucional de participar en la vida pública y política, se encuentra con una barrera normativa, concretamente, cuando se aspira a participar en un proceso electoral por otra agrupación política distinta a la de su pertenencia (bien como ciudadano o como afiliado a la organización política o movimiento regional) y en la que cuenta con la autorización de esta para ello. La anterior situación descrita se presenta cuando en el artículo 18

(De la condición de afiliado) de la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N.º 28094, publicada el 1 de noviembre de 2003, se establece:

No podrán inscribirse [sic] como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado (...) o *cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste [sic] no presente candidato en la respectiva circunscripción.* (Ley N.º 28094, 2003, p. 9. La cursiva es nuestra)

Dicho texto normativo también se reproduce en el artículo 14 de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864, publicada el 14 de octubre de 1997; en la Resolución N.º 305-2015-JNE (Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes ante el Parlamento Andino), del 21 de octubre de 2015; así como en el artículo 22.d del Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para Elecciones Municipales, Resolución N.º 0082-2018-JNE, publicado el 7 de febrero de 2018.

En concreto, en las Elecciones Regionales y Municipales del 2018, se presentó el caso de un candidato de un partido político quien participó acti-

«Se encuentra con una barrera normativa, concretamente, cuando se aspira a participar en un proceso electoral por otra agrupación política distinta a la de su pertenencia»

vamente en la organización partidaria interna (como actividades previas a la candidatura) y, tras ser desplazado de su derecho a participar en su representación, obtuvo la autorización escrita para participar en el proceso electoral por una organización política distinta. Sin embargo, el partido político que le concedió autorización decidió participar en el proceso electoral con candidato propio, con lo cual se le negó la posibilidad de postular como candidato. Todo ello se dio a base de las disposiciones legales, antes anotadas, que prevén la exclusión del autorizado cuando la organización decida presentarse en carrera.

Entonces surge, en principio, la siguiente cuestión: si prima o prevalece el derecho fundamental de la persona, que de manera individual decide ejercer su derecho constitucional de participar en la vida pública y política de su país, y como aspiración a su libre desarrollo personal; o prima el derecho de la organización política (persona jurídica), que en el caso señalado había concedido autorización escrita al ciudadano, pero que después de autorizarle decidiera presentar su candidato, lo cual le generó la imposibilidad de ejercer su derecho a ser elegido, aun tras desarrollar actividades encaminadas a la aspiración de acceder a cargo público por elección.

Sobre esta situación creada se plantea también cómo es que habiendo otorgado autorización el partido u organización política decida posteriormente presentar candidato. Es de conocimiento que al momento

de conceder autorización de postulación la norma no permite que ambos, el ciudadano y el partido político, no puedan participar simultáneamente, bajo el supuesto planteado. De esta manera, su frustra o impide el ejercicio del derecho de votación pasiva del ciudadano, quien había dedicado inversión de tiempo, esfuerzo y aspiración a plasmar el derecho constitucional reconocido.

Por ende, consideramos que la normatividad infraconstitucional ha de adecuarse al contenido esencial del artículo 31 de nuestra Constitución

«... consideramos que la normatividad infraconstitucional ha de adecuarse al contenido esencial del artículo 31 de nuestra Constitución Política»

Política, previendo y regulando acertadamente tal supuesto fáctico presentado (en el que inclusive se reveló graves afectaciones a la institución de la democracia interna, que fue objeto de denuncia ante la máxima instancia par-

tidaria, pero que en ese tiempo no fue atendido o resuelto). Más aún, si observamos que este caso puede volver a ocurrir, dado que lamentablemente se mantiene en la Ley N.º 30998 del 26 de agosto de 2019, el cual en su artículo 2 incorpora el artículo 24-B.

Desde luego, debemos tener en consideración el *Anteproyecto de Ley del Código Electoral 2020*, presentado por el Jurado Nacional de Elecciones, que en el artículo 94 del capítulo IV, titulado «De la condición de afiliado» propone:

No podrán inscribirse como candidatos en otras organizaciones políticas los afiliados a una organización política ins-

crita, a menos que hubiesen renunciado con cinco (5) meses de anticipación a la fecha de las elecciones internas para definir a las candidaturas del proceso electoral que corresponda. No se puede postular por más de una lista de candidatos. Los electores que figuren en la relación de afiliados para la inscripción de una organización política no pueden afiliarse en el mismo periodo electoral a otra organización política. (JNE, 2020, p. 121. Las cursivas son nuestras)

Con lo anterior, se estaría abordando esta antinomia; no obstante, cuando pueda existir algún supuesto fáctico, en que el partido y/o organización política puedan acordar la participación de alguno de sus afiliados sustentado en fines lícitos y éticos fundados, creemos que no debe significar necesariamente la renuncia.

En todo caso, estimamos que los órganos de justicia electoral deberán analizar e interpretar suficientemente la prevalencia del derecho reconocido constitucionalmente al ciudadano para el ejercicio de un derecho fundamental y trascendente en su desarrollo personal, ya sea como integrante de un partido u organización política. Por nuestra parte, nos inclinamos a respaldar la prevalencia o interpretación de la norma constitucional en favor de la persona humana, como fin supremo de la sociedad y el Estado.

CONCLUSIONES

1. El derecho constitucional y el derecho electoral mantienen una relación trascendente de afirmación

de derechos y principios, referidos a uno de los derechos fundamentales de la persona humana: el derecho al pleno ejercicio de la ciudadanía, y al participar en la vida pública y política del país, que es el de elegir y ser elegido para un cargo público por elección.

2. Las normas jurídicas de inferior jerarquía que las constitucionales, en la regulación del precepto supremo referido al ejercicio del derecho ciudadano, han de ceñirse y estar en concordancia con el núcleo esencial del derecho elevado a la categoría de derecho fundamental. Asimismo, la interpretación y aplicación de estas normas constitucionales por parte de los órganos administrativos y de justicia electoral han de consolidar el pleno respeto y observancia del derecho constitucionalmente reconocido. Con ello, se afianzará la plena vigencia del derecho en el campo electoral, así como el estado constitucional de derecho, y vigencia de la democracia.
3. Se hace necesaria la revisión y el estudio de manera integral, coherente y prolija, de las normas legales vigentes, y consideradas en los proyectos y/o anteproyectos, a efectos de que la pronta promulgación del Código Electoral plasme el anhelo de un cuerpo normativo sistémico que marque un hito en nuestra República. Dicho de otro modo, se busca establecer una legislación moderna y eficaz en todos los aspectos del derecho electoral y que sea instrumento de progreso y garantía para el ejercicio de la vida política del país al garantizar procesos electorales correctos, transparentes y justos. Es necesario disponer de una justicia electoral predecible y eficaz, *ad portas* del bicentenario de la independencia de nuestra Repú-

blica. Y, para un mejor logro, sobre la base del Anteproyecto, que –a nuestro parecer– recoge la mejor opción de respuesta normativa, al tratarse de un trabajo técnico del máximo ente de la administración de justicia electoral del Perú.

4. Se hace necesario que nuestra sociedad se involucre en el conocimiento de esta propuesta normativa. Es deber de todo ciudadano conocer, ejercer y hacer prevalecer sus derechos de ejercicio público en la vida política del país. Solo así se tomará conciencia de lo que significa la democracia, la cual no se ciñe a la concurrencia al local de votación en cada proceso electoral, sino también a aspectos de la democracia interna, participación ciudadana, petición de rendición de cuentas, participación en referéndum, procesos de revocatorias, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucionparte1993-12-09-2017.pdf>
- Congreso de la República. (1 de octubre de 1997). Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Diario oficial *El Peruano*. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0000/ley-organica-de-elecciones-ley%20n26859.pdf>
- Congreso de la República. (1 de noviembre de 2003). Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Diario oficial *El Peruano*. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/fd6aadd2-0361-433b-8cab-aef2a0c568b7.pdf
- Jurado Nacional de Elecciones. (2020). *Anteproyecto de Ley de Código Electoral 2020 Actualizado. Con exposición de motivos*. JNE.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). Carta Democrática Interamericana. http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Ticona, V. (2020). Importancia del Código Electoral en la reforma electoral peruana. Principales propuestas del Código Electoral. En Jurado Nacional de Elecciones. *El debate del Código Electoral. Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana 2019*. JNE.
- Urruty, C. (2007). Derecho electoral y democracia en América Latina. En VV.AA. *Elecciones y democracia: la experiencia latinoamericana. Conferencias internacionales en la ONPE* (pp. 41-59). ONPE /OEI.