

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**INFORME JURÍDICO SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL:**

**“DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 30305, QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 194° DE LA CONSTITUCIÓN QUE ESTABLECE
LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES” - EXP N° 008-2018-PI/TC**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado
que presenta:

Edward Fernando Burga Cortez

ASESOR :

Magno Abraham García Chávarri

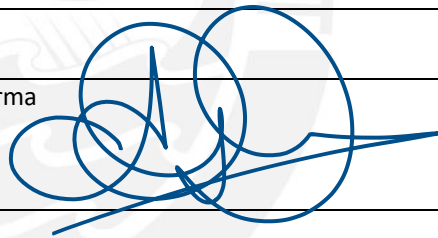
Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, GARCIA CHAVARRI, MAGNO ABRAHAM, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “Informe Jurídico sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional: “Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley 30305, que modifica el Artículo 194 de la Constitución, que establece la No Reelección Inmediata de Alcaldes” Expediente N° 008 – 2018 – PI/TC”, del autor BURGA CORTEZ, EDWARD FERNANDO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 27%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 06/04/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de abril del 2023.

Apellidos y nombres del asesor: GARCIA CHAVARRI, MAGNO ABRAHAM	
DNI: 40459548	Firma 
https://orcid.org/0000-0003-2661-3991	

INFORME JURÍDICO SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

**“DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 30305, QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 194° DE LA CONSTITUCIÓN QUE ESTABLECE
LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES” - EXP N° 008-2018-PI/TC**

RESUMEN

El caso en concreto se da por la controversia suscitada entre algunas posiciones conceptuales de puro derecho, de valorización de principios constitucionales y de su alcance jurisdiccional.

Por un lado, se busca entender a la figura de la reelección como un derecho fundamental en el marco de los derechos políticos y, por otro lado, concebir a la reelección como la continuación y/o prolongación de un derecho existente, es decir, con relación al derecho de elección, que como sabemos comprende dos acepciones; el derecho de elegir y el derecho a ser elegido.

Por último, reconocer a la reelección no como un derecho fundamental, sino únicamente como una forma, una modalidad o una cláusula autónoma donde los Estados son lo que determinan si la incorporan o no en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Dentro de ese contexto, el Tribunal Constitucional conociendo dicha demanda de inconstitucionalidad, que impugnaba la Ley **30305**, la declaró infundada.

Después de un riguroso análisis y estudio del caso, en su mayoría se coincide con lo establecido en dicha sentencia, donde se concluye que el legislador respetó todos y cada uno de los exigentes filtros y cánones constitucionales que requiere la norma cuando se trata de discernir leyes de reforma constitucional con estándares muy elevados para alcanzar validez y legitimidad necesaria para ser incorporados a la Constitución.

Por otro lado, este trabajo académico resume las diferentes posiciones en discusión y los argumentos jurídicos tanto a favor como en contra de esta Ley de Reforma Constitucional con sustentos tanto nacionales como internacionales y en ese orden de ideas, el Juez Constitucional ha determinado que esta norma cumple, no sólo con los parámetros constitucionales, sino con los parámetros convencionales que toda Ley de reforma constitucional exige.

**INFORME JURÍDICO SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL:
“DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 30305, QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 194° DE LA CONSTITUCIÓN QUE ESTABLECE
LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE ALCALDES” - EXP N° 008-2018-PI/TC**

ÍNDICE

RESUMEN	02
I. INTRODUCCIÓN	04
II. ANTECEDENTES	06
2.1 Objeto del proceso de inconstitucionalidad	06
2.2 Demanda y admisión	06
2.3 Contestación	07
2.4 Audiencia	07
2.5 Sentencia final	07
III. FORMULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA	08
3.1 Problemas generales	08
3.2 Problemas y objetivos específicos	08
IV. MARCO TEÓRICO	09
4.1 Análisis comparativo	12
4.2 Marco conceptual	12
4.2.1 Tribunal Constitucional	13
4.2.2 Interpretación constitucional	14
4.2.3 Control constitucional concentrado	14
V. ANÁLISIS CONCEPTUAL	16
5.1 Los derechos fundamentales	16
5.2 Fundamentación de los derechos constitucionales	17
5.3 Afectación de derechos fundamentales	18
5.4 Los límites formales y límites materiales de la Constitución	19
5.5 Amplitud de los límites a la reelección	20
5.6 Derecho a la reelección bajo análisis	22
5.7 La alternancia política y el pluralismo democrático	23
5.8 La no reelección y la corrupción de funcionarios	24
5.9 Institucionalidad democrática	25
VI. POSICION FRENTE AL CASO	25
VII. CONCLUSIONES	27
VIII. RECOMENDACIONES	28
IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

PALABRAS CLAVES:

Derecho Fundamental, Reelección, Tribunal Constitucional, Reforma Constitucional, Parámetro Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

El tema principal de este informe se materializa en la demanda de inconstitucionalidad presentada por el número legal de ciudadanos que exige la Constitución en su art. 206°, es decir, más de cinco mil ciudadanos que se sienten disconformes con la Ley **30305**, que modificó el artículo 194° de la Constitución, que prohíbe la reelección inmediata de alcaldes, quienes podrán ejercer su autoridad edil por un periodo de 04 años, luego de los cuales solo podrán postular nuevamente dejando un periodo.

Estos demandantes alegan que vulneraron el derecho a la reelección de sus autoridades ediles, y consideran que, esta es su potestad y su decisión, por consiguiente, se debería permitir postular de manera consecutiva como un estímulo ya sea por su buena gestión, porque las obras de mayor envergadura exigen más de un periodo edil o simplemente porque es su derecho. Por otro lado, afirman que al negarles el supuesto derecho a la reelección inmediata también se está atentando contra ellos y a su libre derecho de elección.

Asimismo, afirman que con dicha norma no han disminuido los índices de corrupción de las autoridades ediles, argumento suscrito por los que promovieron la ley y que, por el contrario, se debió empoderar a las instituciones encargadas del control y fiscalización de las entidades públicas de los gobiernos municipales, como también a la Contraloría General, el Ministerio Público y la Fiscalía de la Nación.

Por otro lado, la parte demandada manifiesta que el constituyente derivado quien promovió y promulgó esta norma, actuó conforme a ley, ajustándose a los parámetros materiales tanto implícitos como explícitos y a los límites formales constitucionales establecidos en el artículo 206° de la Constitución. En ese sentido, este Informe analiza las diferentes posturas y posteriormente ofrece la posición del autor. Para ello, indaga tanto en la legislación, doctrina y jurisprudencia nacional como también en el Corpus Juris del derecho comparado.

El trabajo de análisis del tema en ciernes encontró algunos cuestionamientos válidos de forma y contenido que considero importante mencionar, tales como; el supuesto derecho de reelección, es decir, si se considera un derecho fundamental o no. En términos personales se estima que no debe ser considerado un derecho fundamental, ya que, por salvaguardar en primer orden valores y principios democráticos constitucionales como los derechos de participación política y la alternancia del poder se optó como primordial por aquello.

Analizando con ponderación, ha primado la sensatez y la cordura, como también la madurez política para evitar posibles proyectos autoritarios, personalistas o regionalistas que podrían perseguir la perpetuidad en el poder al cargo que ocupan, además de armonizar el ordenamiento jurídico en virtud que ya se había estandarizado la norma de categoría constitucional con la no reelección de presidentes, vicepresidentes, gobernadores regionales, vicegobernadores y finalmente, de alcaldes. Posteriormente, también se prohibió la reelección inmediata para Congresistas de la República.

Actualmente, en el país hay un promedio de 1874 alcaldías provinciales y distritales, así como un aprox. de 2,740 municipalidades de centros poblados, que representan una gran cantidad de autoridades a lo largo y ancho del territorio nacional, con un gran poder político, siendo muy conveniente establecer los lineamientos, parámetros y límites de la norma en cuestión, ya que tal disposición repercutirá para bien o para mal en nuestra sociedad.

Uno de los primeros argumentos que se esgrimen es manifestar que el derecho a la reelección vendría a ser parte del núcleo de los derechos fundamentales. Al respecto, es preciso subrayar que los derechos fundamentales no conforman un número abierto, es decir, no se pueden ir creando por intereses y conveniencia de alguna parte interesada, puesto que para ello existe el ordenamiento interno, los tratados y los convenios internacionales, siendo ellos los llamados a establecerlos vía consensos y acuerdos.

Aquí es importante hacer un distingo entre el derecho de elección contra el supuesto derecho de reelección. En ese sentido, tanto la normativa nacional, así como la supranacional coinciden en afirmar que, efectivamente, dentro de los llamados derechos políticos existe un derecho a elegir y ser elegido, considerado como norma con rango de derecho fundamental y plasmada a su vez en nuestra Constitución, en el artículo 2º inciso

17, consolidando este derecho con la normativa internacional prescrita en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión de Venecia.

En ese sentido, podemos subrayar, que no existe ni en nuestra normativa nacional ni supranacional, sustento alguno al derecho de reelección inmediata y que, a su vez, le dé rango de derecho fundamental. En ese orden de ideas, es pertinente y lógico afirmar que, al no tener esta categoría, el supuesto derecho de reelección está sujeto y condicionado a normativas, dispositivos o resoluciones legales que cada país incorpore en su legislación incluyendo, claro está, el no considerarlo como un derecho humano.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. OBJETO DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

En el año 2018, el día 12 del mes de abril, 5323 ciudadanos de nacionalidad peruana interponen una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 30305, que modificó el art. 194° de la Constitución, estableciendo que no hay reelección inmediata para los alcaldes que hayan terminado su función.

Los demandantes cuestionan los artículos mencionados en la Ley 30305 - art. 191°, 194° y 203° de la Constitución, donde se hace mención de que no haya una reelección inmediata de autoridades municipales y provinciales, así como de los gobiernos regionales, lo que fue publicado el 10 de marzo de 2015. Este informe sólo tratará la no reelección inmediata de alcaldes.

Los primeros sostienen que lo que se promulgó en la Ley 30305, tiene como objetivo principal atacar la corrupción existente; no obstante, consideran que dicha medida no es idónea ni proporcional, debido a que esta norma, entre otras de sus restricciones, no permite la consolidación de los partidos políticos en sus localidades. (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente Nro. 008-2018).

2.2. DEMANDA Y ADMISIÓN

En el año 2018, el día 8 del mes de mayo, el Tribunal Constitucional admitió a trámite, la demanda de inconstitucionalidad contra la reforma de la Ley **30305**, en cuanto modifica el tercer párrafo del art. 194° y corre traslado hacia el Congreso de la República, de modo

que ellos contestarán en un periodo de treinta días siguientes al emplazamiento (Debate constitucional B-1)

2.3. CONTESTACIÓN

En el mes de julio del año 2018, se contesta la demanda de inconstitucionalidad con una respuesta negativa, sosteniendo la parte demandada que el auto emitido no es nada claro ni exacto al no señalar quién o quiénes deben realizar el control de constitucionalidad. Asimismo, el apoderado del Congreso de la República sostiene que no existe acto de vulneración alguno de los derechos de participación política, mencionando también que, la Ley no es retroactiva (Debate constitucional B-2)

2.4. AUDIENCIA

Una vez vista la causa en sesión por los miembros del Tribunal Constitucional, compuesto por los magistrados; Blume Fortini – presidente, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Ferrero Costa y Espinoza-Saldaña, donde se toma conocimiento directo del proceso de inconstitucionalidad por intermedio del relator y de los que tienen mención dentro del proceso, creando inmediación en el proceso, por los informes dados por la defensa jurídica de las partes.

2.5. SENTENCIA FINAL

Con fecha 04 de octubre del año 2018, el Tribunal Constitucional mediante la autoridad que le confiere la Constitución, da como concluido el proceso, declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad. Se hace mención en la sentencia a la legislación comparada sobre la reforma y el control constitucional aplicable en similares situaciones casuísticas en otros países como Colombia, Chile, Italia y España, los cuales proveen límites de forma y fondo del proceso constitucional a la reelección de sus autoridades (Fundamentos 39 y 40).

En ese sentido, se cita a Italia con su Constitución vigente, puesto que este país tiene aspectos más antiguos sobre el control y las reformas constitucionales bajo estos argumentos respecto a los límites al poder constituyente, siendo posible comprobar que las reformas desnaturalizan las constituciones y estas son analizadas por el Tribunal Constitucional ante controversias, pues este órgano ejerce el control constitucional

concentrado que corresponde precisamente a este supuesto (Fundamento 50 de la sentencia)

III. FORMULACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

3.1. PROBLEMAS GENERALES

Coincidiendo con lo que sostiene el Tribunal Constitucional, el Informe Jurídico plantea las siguientes interrogantes:

- ¿Se debió de calificar al supuesto derecho de reelección dentro del ordenamiento jurídico nacional como un derecho fundamental y, por consiguiente, con rango constitucional?

Por lo tanto:

- ¿Cuál es el ámbito de protección constitucional del derecho a la reelección?
- ¿Es un derecho de igual, menor o de nula jerarquía, sin ser considerado un derecho y, bajo estos supuestos, podría ser sometido a una reforma constitucional?

Un segundo epígrafe que se visualiza en la sentencia es determinar si el legislador continuó el procedimiento previsto en el art. 206º para una reforma constitucional, en la promulgación de la Ley N° 30305 que regula la no reelección inmediata de alcaldes y si esta norma tiene vicios que vulneren los límites formales relacionados con los procesos y procedimientos que deben seguir y a quienes deben priorizar. Además, si ha cumplido con los límites materiales que hay dentro de la Constitución. Siendo así, se formula la siguiente pregunta:

- ¿Cuál sería el fundamento constitucional por el que se cuestiona la legitimidad del procedimiento de reforma constitucional con el cual se emitió la Ley N° 30305?

3.2. PROBLEMAS Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer si con dicha reforma constitucional, que restringe una reelección inmediata, se causa un impacto sobre el poder de la participación política de los ciudadanos,
- Además de lo explicado se pueden materializar objetivos, como la evaluación sobre la Ley 30305, que ha regulado la no reelección de alcaldes, si cumple con uno de los fines

para la que fue promulgada esta ley, básicamente, si tiene efectos prácticos en la comunidad, con relación a una disminución de la corrupción de las autoridades ediles.

- De igual manera, se busca determinar si al prohibir la reelección de alcaldes se mejora la institucionalidad democrática ante el gobierno local al haber alternancia en el poder o cambios periódicos de autoridades, evitando proyectos políticos personalistas o regionalistas que podrían minar la gobernabilidad de un régimen democrático como el nuestro.

IV. MARCO TEÓRICO

El Tribunal Constitucional, en diversas sentencias ha sentado su posición en los procesos de reforma constitucional esclareciendo si las normas impugnadas atentan contra el contenido esencial fundamentalmente protegido o sobre las cláusulas esenciales que no pueden ser modificadas por una reforma constitucional parcial. Además, éstas se sujetan a control constitucional por parte del Tribunal Constitucional, siendo que por más que se cumpla el proceso formal, si se afecta el derecho material, la reforma debe ser inválida (STC del Expediente Nro. 014-2003-AI/TC Fundamento 84)

Asimismo, afirma que el Congreso de la República, es el poder del Estado que tiene entre una de sus principales prerrogativas la función de legislar, lo que se materializa a través de una autoridad, la cual es delegada por el pueblo como fuente originaria del poder, quien otorga este poder; por ello, le corresponde, ineludiblemente, a través del ejercicio de su función, el mantener la concordancia entre la realidad y el derecho, siendo la coherencia del texto constitucional con su actualización o modificación de la reforma constitucional parcial (Wieland Conroy, Huberth 2005).

Como siempre, para asegurar la protección de los derechos fundamentales del ciudadano, se busca siempre optimizar el marco constitucional vigente acorde a objetivos comunes, los cuales se van cambiando o adaptando con el paso del tiempo, tal como es el caso analizado donde, al interior de los alcances jurídicos y políticos de la Ley de reforma N° 30305, se han modificado los artículos 191°, 194° y 203°, que están en la Constitución, para que en el futuro no haya reelección de las autoridades distritales y regionales.

Uno de los cambios primordiales en el texto constitucional se encuentra en los artículos 191° y 194°, siendo que ellos describen las facultades y características de los gobiernos

regionales y locales. Es decir, las municipalidades provinciales y distritales del país. Además, se encuentra la principal prohibición de la reelección inmediata, atendiendo que es posible para los alcaldes ser elegidos por voto directo, por un periodo de 4 años, pero, para postular nuevamente deben esperar como mínimo un periodo de separación (no reelección). Cabe acotar que, la prohibición de reelección en el caso de gobiernos regionales aplica tanto para el gobernador regional como también para el vicegobernador regional (Marzullo Carranza, Giuseppe M. 2016).

En la evolución normativa a nivel nacional, respecto a la reelección, aceptada por la Constitución de 1993, se aplicó esta figura para el gobierno central, pues, anteriormente, el presidente de la República podía postular de manera consecutiva, lo que cambió por la modificación del art 205° de la Constitución de 1979, proscribiéndose con la prohibición de la reelección presidencial (García Toma, Víctor. 2005).

De tal manera, la Constitución de 1993 hasta antes de la modificación aludida en este informe, hace mención en el tercer párrafo al artículo 194° referido a la reelección inmediata en el ámbito municipal. Cabe resaltar que, este cambio se dio a pesar de la existencia de la crisis política en el año 2000, cuando gobernaba Alberto Fujimori, quien aprueba la Ley 27365, que logra modificar el art. 112° de nuestra Constitución, donde se eliminó completamente la reelección que tenía el presidente. Sin embargo, esta disposición sólo afectaba al poder ejecutivo a nivel central, mas no a los gobiernos regionales y locales.

Explicando un poco más lo acontecido con los antecedentes nacionales sobre la reelección, el primer registro donde se prohibió a nivel presidencial fue en la Constitución de 1979 (Art. 205°). Luego, se eliminó esta prohibición con la promulgación de la Constitución de 1993, pues se restableció la reelección inmediata en los diferentes poderes (Art. 191°) (García Belaúnde, Domingo y Eguiguren Praeli, F. José. 2008).

Es con la Ley 27365 que nuevamente entra en vigor la prohibición de la reelección, con la modificación al art. 112°. No obstante, en dicha modificación aún no se menciona la no reelección al gobernador regional o a los alcaldes municipales.

Entrada en vigor la Ley 30305, con los tres artículos que mencionan la modificación constitucional, según lo que refiere el artículo 191°, este cambio se dio sobre lo que antes

se denominaba gobernadores y vicegobernadores, que actualmente prohíbe su reelección inmediata. En el artículo 194°, se menciona a distintas autoridades municipales, de tal manera que con esta regulación se canceló totalmente la reelección en estos niveles de gobierno.

El Informe Jurídico contiene puntos de vista que comparan los cambios constitucionales relacionados con la reelección presidencial de diversos países andinos y vecinos, pues constituyen un importante precedente a tomar en cuenta para cualquier decisión futura referente a lo realizado en el sistema político peruano:

PAÍS	AÑO	ARTÍCULO	REELECCIÓN
ARGENTINA	Const. 1853 Const. Modificada 1994	Art. 90° de la Const.	Limitación de la reelección a una sola vez.
BOLIVIA	Const. 1994	Art. 87° de la Const.	Reelección condicionada al lapso de un periodo consecutivo.
BRASIL	Const. 1988 Const. Modificada 1996; 1997	Art. 82° de la Const.	Se reconoce la reelección en el segundo mandato.
COLOMBIA	Const. 1991	Art. 197° de la Const.	Prohibición definitiva de la reelección.
COSTA RICA	Const. 1949	Art. 132° de la Const.	Prohibición definitiva de la reelección de la autoridad presidencial.
CHILE	Const. 1980	Art. 25° de la Const.	Prohibida la reelección presidencial.
ECUADOR	Const. 2008	Art. 84° de la Const.	Reelección inmediata.
MEXICO	Const. 1917	Art. 83 de la Const.	No hay reelección.
Otros países como: Paraguay o República Dominicana no aceptan y prohíben totalmente cualquier modalidad o tipo de reelección de sus autoridades, puesto que se argumenta que se presentan altos índices de corrupción.			

4.1. ANÁLISIS COMPARATIVO

En el cuadro comparativo anterior se puede apreciar que, de los diez países contrastados, seis de ellos prohíben totalmente la reelección en sus respectivas legislaciones nacionales, sólo cuatro de ellos incorporan la reelección presidencial de manera parcial, es decir, limitan la reelección por una sola vez o restringiendo aquella a un intervalo o pausa de un periodo del mandato.

4.2. MARCO CONCEPTUAL

El Derecho Constitucional; Es una rama del derecho que tiene como principal objetivo garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales y la jerarquía constitucional de los diferentes instrumentos legales: normas, análisis jurídicos, doctrina o jurisprudencia, entre otros. Pacheco Gómez, nos habla sobre que el Derecho constitucional se orienta principalmente al análisis del conjunto de normas que se van a encargar de regular la estructura fundamental del Estado, el funcionamiento de poderes públicos y las organizaciones (Taboada Pilco, Giammpol. 2014).

El Derecho Constitucional, viene a ser aquel conjunto de normas jurídicas positivizadas del derecho público interno, hechas por el constituyente, el cual: Va a regular y limitar el poder del Estado; a determinar su forma de gobierno, creando así los poderes que lo componen; fijar aquellas relaciones de estos poderes entre sí mismos y establecer las reglas fundamentales de las relaciones entre los individuos y el Estado. Asimismo, otorga validez al resto de nuestro ordenamiento jurídico y su incumplimiento merece una declaración de inconstitucionalidad. (Bidart Campos, Germán J. 1995).

El Proceso de inconstitucionalidad; Es aquella acción que sirve como instrumento procesal, donde personas físicas o naturales que cuenten con la legitimidad, pueden plantearla en un plazo establecido y con las formalidades determinadas. Este proceso se tramita como última ratio ante el Tribunal Constitucional, en la cual se establece si alguna normativa de rango legal, que fue dada por el Estado, es decir, los sujetos de legitimidad pasiva, son contrarios a la Constitución o no, siendo así que, el Tribunal Constitucional tiene sobre su poder, el decidir si alguna norma es inconstitucional y plasmarlo en su fallo, exceptuando algunos casos, que atienden a la integración constitucional con la salvedad de la interpretación (Mathieu Begosse, Bertrand. 2019).

Asimismo, abarcando la jurisprudencia constitucional de nuestro país, esta acción tiene como pretensión principal, que el Tribunal Constitucional sea el encargado de declarar la inconstitucionalidad de una norma, la cual es la facultad de usar el control concentrado y con carácter vinculante que se aplicará para todos y así lograr expulsarla definitivamente de nuestro régimen jurídico. Ahora, el Tribunal Constitucional, en aplicación de la acción de inconstitucionalidad, debe cumplir con funciones de control constitucional abstracto.

El primero viene a ser la función de valoración, donde al determinar si existe la inconstitucionalidad o no, se aplica en determinación de los valores recogidos en nuestra Constitución. De la misma manera, se deben respetar los valores contenidos en los principios constitucionales.

En segundo lugar, tenemos a la función de pacificación. En este caso, se remite a aplicarse en la declaración de inconstitucionalidad de un contenido textual legal, generando su expulsión a fin de evitar que existan incongruencias.

Por último, tenemos a la función ordenadora, mediante la cual se determina que todo fallo emitido por el Tribunal Constitucional es vinculante para todos los poderes y para todos los sujetos que aplican estas normas jurídicas (Wieland Conroy, Huberth. 2005).

4.2.1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional como bien se señala en la sentencia del Expediente Nro. 008-2018-PI/TC, no tiene cuestionamientos sobre la inconstitucionalidad de una norma de reforma constitucional, asimismo, no se puede soslayar su naturaleza objetiva y subjetiva, es decir, no se puede alegar una intromisión en el ejercicio de la función legislativa del Congreso, ya que la reforma constitucional es una institución jurídica que pertenece al ámbito constitucional al encontrarse regulada en sus enunciados. En este contexto, el colegiado valora de manera subjetiva la constitucionalidad del caso.

Igualmente, en el sentido objetivo tenemos que el control de la constitucionalidad que ofrece el Tribunal Constitucional debería ejercerse de acuerdo con los valores, así como los principios que se consagran constitucionalmente, promoviendo así el poder superar los conflictos reales que se dan en los diversos intereses que existen en el marco constitucional del derecho, dándose todo ello, con el fin de poder otorgar una mejor aplicación de las normas constitucionales (Blume Fortini, Ernesto. 2006).

4.2.2. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Como bien se sabe, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución. Desde ese punto de vista, de manera funcional y estructural, se puede afirmar que la Constitución es la norma con la cual se fundamenta el sistema jurídico del estado, así como lo político y democrático. Es así como se está proclamando la dualidad jurídica política del texto constitucional, por lo que la Constitución no solo es una norma de rango meramente jurídico, sino que también otorga fortaleza al régimen democrático y debe garantizar su eficacia y validez (Landa Arroyo, César 2011).

Cabe anotar que, el Código Procesal Constitucional establece que el Tribunal Constitucional puede dictar doctrina jurisprudencial vinculante en el ámbito constitucional, a través de la interpretación orientada al cumplimiento de los derechos fundamentales, siendo que, el contenido esencial de un derecho fundamental, con los años ha sido determinado con las jurisprudencias emitidas por el Tribunal Constitucional, adoptando la teoría de la esencia de los derechos fundamentales, la cual determina la esencia fundamental que no puede ser transgredida bajo ninguna excusa, ya sea por el Estado o la sociedad civil. (García Belaúnde, Domingo. 2003).

Entonces, en el caso de la reelección, el Tribunal Constitucional tiene la posibilidad, en cualquiera de sus procesos constitucionales, establecer el contenido esencial de un derecho fundamental, como es en el caso concreto del derecho a ser elegido y, concretamente, al supuesto derecho a la reelección, determinando si este último entra dentro de este ámbito de protección nuclear o esencial de un derecho fundamental.

4.2.3. CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO

El Tribunal Constitucional ejerce de manera paralela el Control Constitucional, el cual es un límite a la actuación de los diferentes poderes del estado y organismos constitucionales autónomos que puedan ejercer sus funciones en forma abusiva y transgresora de la Constitución, entendiendo que para el respeto del Estado constitucional se necesita garantizar tanto el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales como la jerarquía constitucional (Figuerola Gutarra, Edwin. 2013).

Es así como, el Control Constitucional se divide en control difuso y control concentrado, teniendo la característica principal, el control difuso, el ser ejercido por el juez en

cualquiera de sus instancias dentro de un proceso ordinario, siendo que este puede iniciarse en el poder judicial y culminar en el proceso constitucional con revisión del Tribunal Constitucional. En cambio, el control concentrado se va a enfocar en un ente autónomo e independiente que tenga máximas facultades para la interpretación constitucional, defensa de los derechos fundamentales, con los procesos de garantías constitucionales, garantía del respeto del contenido esencial de los derechos fundamentales y la jerarquía máxima de la Constitución (Quiroga León, Aníbal. 1996).

Es importante aclarar que, en nuestro país, una de las principales facultades del ejercicio del Control Concentrado Constitucional se visualiza en el control de la legalidad que se realiza a las leyes emitidas, para que como normas de menor jerarquía no contradigan lo establecido en la Constitución, siendo esta facultad manifestada en el proceso de inconstitucionalidad, proceso que se está analizando en este informe, y que definitivamente es la máxima expresión del ejercicio del control concentrado por el Tribunal Constitucional, atendiendo que este no inicia desde el poder judicial, sino, sólo contempla una sola instancia en el Tribunal Constitucional (Cáceres Arce, Jorge 2004).

Si bien la Ley de Reforma Constitucional modifica el texto normativo de la Constitución, su emisión es a través de una Ley, la misma que tiene que ser sometida a la revisión del cumplimiento de lo establecido en la misma Constitución para realizar una reforma constitucional. En nuestro país, es posible realizar una reforma parcial, según lo que se establece en el artículo 206° de la Constitución. Contrariamente, la formalidad es de inexcusable cumplimiento.

El Tribunal Constitucional ejerce la jurisdicción constitucional, siendo que, es el máximo intérprete de la Constitución y el encargado de realizar los controles constitucionales dependiendo de cada una de sus características como anteriormente se ha explicado. Entonces, dentro del ejercicio de sus funciones, corresponde que se revise si una Ley de reforma constitucional ha transgredido los límites a una reforma constitucional parcial, pues existe un núcleo duro de protección dentro de toda Constitución que impide su modificación (a menos que se utilice un instrumento de reforma total constitucional), lo cual sería constituir una Asamblea Constituyente y, por lo tanto, que se cree una nueva Constitución. Este núcleo duro anteriormente explicado es respecto a las garantías que protege todo Estado Constitucional, es decir, la tutela de los derechos fundamentales y la jerarquía constitucional (Morales Saravia, Francisco. 2014).

Otro de los fundamentos que justifica la aplicación del Control Constitucional Concentrado en la revisión de la constitucionalidad de una ley de reforma constitucional, es la independencia y autonomía que le otorga la Constitución al Tribunal Constitucional consagrándolo como un organismo constitucional autónomo que jerárquicamente se encuentra al mismo nivel que la división de poderes - Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial (Abad Yupanqui, Samuel 1993).

La Reforma Constitucional: Es la facultad que se otorga al poder constituido para que de manera excepcional la Constitución sea revisada o modificada, sin que se altere su contenido esencial, como son los derechos humanos o los derechos fundamentales, siguiendo el procedimiento que establece el poder constituyente dirigido por la misma Constitución, siempre respetando sus límites materiales y formales que dan como sanción las normas puestas en el artículo N° 206° (Cruces Burga, Alberto. 2015).

V. ANÁLISIS CONCEPTUAL

5.1 LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Los derechos fundamentales son los derechos inherentes a todo ser humano solo por el hecho de serlo en virtud de su dignidad como persona, Es decir, los derechos fundamentales son los derechos básicos de la persona y que por esta razón se constituyen como fundamento del estado y de la sociedad en su conjunto (Ferrajoli, Luigi 2017)

Los derechos fundamentales están contenidos en todas las constituciones, como, por ejemplo; el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la libertad personal, el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a la libertad de creencias, etc. Ahora bien, dado el carácter social y relacional del ser humano en la familia, la escuela, el trabajo, los negocios, la actividad política, etc. Los derechos fundamentales de una persona pueden entrar en conflicto en determinadas circunstancias con los derechos de otras personas.

De ahí que, se afirme que ningún derecho es absoluto ya que todas las personas sin excepción son titulares de estos derechos., (Rubio, Marcial; (Eguiguren, Francisco; Ballesteros B., Enrique 2017).

De hecho, todo derecho fundamental tiene límites, los cuales pueden estar constituidos por el ejercicio de otros derechos fundamentales, bienes, como la seguridad jurídica, la defensa nacional o el orden interno; o valores constitucionales como la solidaridad, la justicia o el bien común.

Por otro lado, los derechos fundamentales son universales, inalienables irrenunciables, imprescriptibles e indivisibles. En consecuencia, se puede decir que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponder universalmente a todos los seres humanos en cuanto están dotados del status de persona, de ciudadanía o personas con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto o a una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que ejercita de estos (Landa Arroyo, César 2017)

5.2 FUNDAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

Uno de los principales fundamentos de los derechos humanos es que son considerados derechos naturales, es decir, derechos inherentes al ser humano solo por esta condición. Antes inclusive al contrato social, por esta razón, posteriormente, si el contrato era roto por el gobernante aquel ejercía el derecho de resistencia exigiendo la reposición de estos derechos reconocidos en el contrato.

También se fundamentan en los llamados derechos morales, en otras palabras, no se ve al individuo de manera aislada, sino que se construye todo un catálogo de principios y valores que es compartido en sociedad. A su vez estos derechos también basan su fundamentación en los llamados derechos históricos ya que se pueden observar desde su origen, aquellas corrientes que los apoyaron, sus conquistas, sus logros, los procesos de cambio para una mayor y mejor interpretación jurídica.

Tanto Norbert Bobbio, como Luigi Ferrajoli, sostienen que, con la declaración universal de los derechos humanos de 1948, hubo un punto de inflexión en donde se plasmaron y positivizaron estos derechos que entraron al sistema jurídico mundial y esa positivización permitió una protección real en el marco legal universal. Por otro lado, con los derechos humanos no hay jerarquías, es decir no existen derechos humanos pequeños, medianos o

grandes, todos gozan de igual prerrogativa frente al Estado. Sin embargo, para una mejor comprensión didáctica, estos derechos se han clasificado en; derechos de primera generación (los llamados derechos civiles y políticos), los derechos de segunda generación (derechos económicos y sociales) y derechos de tercera generación (derechos colectivos y del medio ambiente) (Ferrajoli, Luigi. 2001)

5.3 AFECTACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

El Tribunal Constitucional, mediante sentencia del proceso constitucional de inconstitucionalidad en análisis, ha sostenido que no existe vulneración a algún derecho fundamental, pero que al momento de analizar si es que la reelección es un derecho fundamental o no, es necesario recurrir a normativas internacionales y, sobre todo, a los principales Tratados Internacionales que se han ratificado hasta la fecha, sea el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la jurisprudencia relevante de los Tribunales Europeos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ahora, de ser el caso que la reelección se constituyera como un derecho fundamental, se deberá establecer y analizar en qué medida esta restricción - de reelección inmediata, se encontraría armonizada con los tratados internacionales (Lovatón Palacios. David. 2017).

En el caso peruano, en razón a nuestras normas constitucionales, tal como está dispuesto en la cuarta disposición final y transitoria de la constitución, respecto a la vinculación jurídica de las normas convencionales con el derecho interno del Perú, se necesita efectuar y garantizar los criterios del Corpus Iuris del sistema iberoamericano.

Ahora, si bien nuestro Estado es quien debe organizar todo para el sistema de elección, así como su sistema de trámites para hacer efectivo el derecho al voto y el derecho a ser elegido, la Comisión de Venecia establece que ello es una obligación positiva, donde se eligen a las autoridades que nos representarán en los asuntos políticos y públicos (Comisión de Venecia, Opinión N° 908-2019).

Es así como, la reelección se entiende como que uno de los postulantes, ya fue elegido y ya ejerció su derecho a ser elegido.

Ahora, el Tribunal Constitucional, ante ello, determinó que no existe ningún parámetro que determine que existe tal derecho como el de la reelección inmediata, ya que el

considerarlo como tal, significa darle una protección absoluta que no tiene ningún derecho fundamental, pues se usa la teoría del contenido esencial de los derechos fundamentales y, sobre el derecho a ser elegido y el derecho a elegir, es decir, sufragio activo y pasivo.

Aquello no implica que la reelección sea inmediata, cuando la medida de prohibirla se encuentra orientada a proteger la democracia en el país, evitando posibles actos de acaparamiento del poder, dando posibilidades a las minorías u oposición política de ser elegidas en sus ideales de desarrollo para el país, asimismo, evitando que se repita un gobierno autoritario que llegue al poder con el voto directo, que se perpetúe en el poder o con ambiciones personalistas o con afanes caudillistas (Levitsky Steven, 2016).

5.4 LOS LÍMITES FORMALES Y LÍMITES MATERIALES DE LA CONSTITUCIÓN

La Reforma Constitucional se encuentra plasmada taxativamente en el art. 206° de nuestra Constitución. En esta norma, se establece de manera expresa, el procedimiento que tendrá que recorrer el legislador para que, cumpliendo todos los requisitos formales y materiales pueda darse su promulgación y no sea observada (Cáceres Arce, Jorge Luis. 2004).

Efectivamente, de los dispositivos formales, uno de ellos para que la norma sea reformada constitucionalmente tendrá que ser aprobada con la mayoría absoluta de nuestros representantes en el Congreso, para luego someterse a su ratificación por referéndum; es así que, el constituyente ha designado la competencia jurídica al Congreso y al soberano que se representa a través de la figura del referéndum (Rodríguez Campos, Rafael 2018).

En este caso en particular, se puede concluir que el constituyente derivado cumplió con las restricciones de forma que la Constitución exige. Teniendo claro los parámetros formales para que el Congreso pueda pretender una reforma constitucional, paso a determinar si también se cumplen los límites materiales que, como apreciamos, son implícitos y explícitos (Sagüés, Néstor Pedro 1999).

Los Límites Materiales Implícitos; vienen a ser las restricciones o parámetros que no pueden ser vulnerados, ni transgredidos, ni modificados bajo ningún motivo, ya que se configuran sobre la base misma que le da soporte y estructura a la norma suprema. Además, es fuente de donde se nutre todo el contenido textual constitucional, como es el caso de todo contenido esencial de derechos fundamentales que merecen tutela.

La autoridad que tiene el pueblo, el modelo de Estado Unitario y Descentralizado, el Carácter Demócrata del Estado - su régimen político - y otros sobre la organización estatal, como la separación de poderes (STC del Tribunal Constitucional, Exp. N° 0014-2002-AI/TC, Fundamento 76).

Sobre ello, es preciso señalar que todos, sin excusa, deben respetar la Constitución e interpretar las normas o ejercer sus funciones en aras del cumplimiento de sus principios constitucionales, habiéndose mencionado con anterioridad, que el Congreso no puede aplicar la reforma constitucional parcial de la Carta Magna con el motivo de sustituir nuestro Sistema Demócrata de Gobierno, el régimen de representación o si tal es el caso, del principio de alternancia de gobierno o Constitución Económica (STC del Tribunal Constitucional, N° 0050-2004 PI/TC, Fundamento 35).

Los Límites Materiales Expresos; Son aquellos que se encuentran reconocidos e identificados en la norma suprema, señalan su prohibición de manera expresa y, por consiguiente, invalidan cualquier tipo de reforma que abarque principios o contenidos constitucionales, concluyendo, en el caso concreto, que no se vulneró límite material alguno.

5.5 AMPLITUD DE LOS LÍMITES A LA REELECCIÓN

Si bien mediante la Ley Nro. 27365 se proscribió la reelección inmediata para el caso de los presidentes, esto fue debido al contexto político que venía atravesando nuestro país, siendo así que, existió una falta de lógica al no haber excluido a los gobernadores y alcaldes también, ya que ellos ejercen una función de gestión y ejecución similares al presidente y son elegidos por elección popular.

Si bien su diferencia es el alcance de su jurisdicción, siguen siendo parte de este poder, el Poder Ejecutivo. Por ello, el olvido de considerar los niveles de gobiernos descentralizados tiene ciertas incongruencias, atendiendo que cada nivel cuenta con un gobierno similar, incluyendo sus límites. Ahora, aunque la prohibición a la reelección inmediata pareciera ser parcial y por tal motivo se plantea como criterio de la administración de fondos públicos, se puede resumir de la siguiente manera:

Los candidatos que no ejercen una función pública no se encuentran en igualdad de condiciones con los que postulan a la reelección, por cuanto éstos últimos pueden utilizar todo lo trabajado en su gestión para ganar la contienda. (Cruces Burga, Alberto. 2015).

Es así que, la reforma constitucional que se formula para el caso de la reelección inmediata de alcaldes, tema central del presente informe jurídico, resulta indispensable analizar posiciones para posteriormente examinar de manera concreta ciertos puntos, así como sus posibles consecuencias o efectos.

Es menester mencionar que, la aplicación de la reforma en el estado se verá determinada para la mejora de la sociedad y el estado, es decir, entre nuestras instituciones públicas y sus ciudadanos. Este tema también fue fundamentado en la situación política del país, en donde la corrupción se ha presentado de forma pronunciada y evidente, no sólo en el gobierno central sino en los gobiernos regionales y locales, incluso en una mayor magnitud.

Según los demandantes, existe evidencia empírica internacional que, en los gobiernos más estables, los alcaldes que se lanzan a la reelección son menos propensos a cometer actos de corrupción, a comparación de los nuevos candidatos que ingresan a la alcaldía, aparte de mejorar la administración pública. Empero, esta realidad que se suscita en otros países no puede ser aplicada a nuestra legislación de golpe, por cuanto es necesario analizar los factores internos de nuestro país y buscar la manera de adaptarlos a nuestro sistema, para así hacerlo beneficioso a nuestra realidad.

Lo que persigue la norma impugnada es erradicar la diferencia de las posiciones de los candidatos, así como eliminar la errática conducción de los bienes públicos malversados a candidaturas de reelección inmediata, impidiendo que se promueva el absolutismo municipal y el caudillismo, incluso reduciendo los incentivos de empresas que apoyan la reelección. Ello, no significa restringir de forma alguna los derechos de los alcaldes a reelegirse, aunque si los limita a que no lo hagan de forma inmediata.

Por el contrario, estas acciones buscan incentivarlos a realizar una buena gestión toda vez que las autoridades que fueron elegidas tienen un periodo de gestión corto, debiendo esmerarse en dejar una buena impresión de su gobierno para cuando vuelvan a postular. De todas formas, se deben analizar los factores intrínsecos de la nación y buscar que

nuestro modelo jurídico sea el ideal para el caso de la realidad, en la que se sitúa nuestro país (Ciurlizza Contreras, Javier Ernesto. 2019).

5.6. DERECHO A LA REELECCIÓN BAJO ANÁLISIS

En análisis al derecho a la reelección y a las limitaciones que se han realizado al derecho de sufragio, impidiendo la reelección inmediata, implica la prohibición a poder reelegir continuamente sin tiempo en intermedio, considerando que dichas acciones son constitucionales, ello cuando son razonables y también, se encuentren debidamente justificadas, además de no transgredir el contenido esencial del derecho al sufragio.

Sin embargo, se debería resaltar la justificación del objetivo legítimo con el que se emite en una sociedad democrática, pues siempre estas limitaciones deben de ser necesarias y también razonables. Asimismo, la posibilidad de postularse sea para otro periodo en un cargo que está previsto en la Constitución, es un modo del derecho al poder participar en la política (De Vergottini, Giuseppe, 2017).

El derecho a votar por un candidato preferido forma parte de un derecho político relacionado con la participación ciudadana mientras que, las restricciones del acceso a la reelección o elección no se pueden considerar una limitación u obstáculo para el ejercicio de estos derechos (Macedo N. 2018). Es así como, la persona que se propone a ser reelegida ya ha ejercido su derecho a la elección, por lo que los límites a la reelección o inclusive la prohibición de la reelección no debería interpretarse como la vulneración de un derecho humano (Escobar Fornos, Iván 2018).

Por otro lado, tampoco se puede decir que hay evidencias empíricas en las cuales el derecho de postularse en una elección es insuficiente para así poder garantizar la participación en la función estatal o pública. De igual forma, en tanto no haya un fundamento teórico constitucional o internacional para poder reconocerlo, la reelección desde el punto de vista del derecho humano debe concebirse como una cláusula con autonomía vinculada al derecho de las participaciones políticas y al derecho de postularse en elecciones (Marzullo Carranza, Giuseppe. 2015).

Además, los límites a la reelección se ven orientados a proteger la democracia para que así no se convierta en una dictadura - así como a fortalecerla, ya que imponen la lógica de la alternancia política como un acto que se puede predecir en los asuntos estatales o

públicos, debido a nuestra propia historia, no sólo peruana sino Latinoamericana (Escobar Fornos, Iván. 2001).

Del mismo modo, se permite la esperanza a los partidos que son opositores de lograr entrar en la gestión y ello, con respeto por el pensamiento de las minorías, lo cual forma parte de la garantía a la democracia, ya que ellos siguen respetando el procedimiento institucional de elecciones y no usarán la fuerza para llegar al poder (Marzullo Carranza, Giuseppe. 2015).

Siendo así, estos límites se dirigen a poder proteger los derechos humanos y derechos fundamentales del Estado constitucional de derecho y la democracia. Si bien el pueblo puede votar libremente, sólo lo hará por los candidatos que le aparecen en la lista, atendiendo que los ciudadanos tienen esa capacidad de poder responsabilizar a las personas que lleguen a ocupar el poder, limitados legalmente por las reglas de sufragio y las normas de las nominaciones (Pág. 33).

El límite del derecho de sufragio que imponen las restricciones a la reelección persigue fines legítimos, tal como está consagrado en nuestra Carta Magna. De ello se desprende que los límites mencionados no vulneran ni restringen derechos humanos o políticos de los electores, todo lo contrario, ya que contribuye a su promoción y difusión (Pág. 45).

5.7. LA ALTERNANCIA POLÍTICA Y EL PLURALISMO DEMOCRÁTICO

Sabemos muy bien que la política es bastante compleja, debido a sus diversas interacciones con diferentes fuerzas, sujetos, pasiones, ideas, con una dinámica para lograr el poder de ejercicio y control; sin embargo, es muy sencilla de identificar, ya que va a permitir lograr el convencimiento y también el entendimiento de aquellas necesidades de cada ser, es así como, quien menos busca un gobernante que sea justo y cumpla con las expectativas del plan de vida para los hijos y la familia. Tenemos también que la alternancia política cumple ese rol activo en el vínculo entre la oposición y el gobierno, debiéndose a que es aquel punto céntrico de las ciencias políticas (Vargas Céspedes, Jean Paul. 2016).

Los cambios consecuentes en la política se dan como un límite democrático el cual va a permitir a los electores, el poder elegir a aquellos gobernantes de turno que expresen las mejores propuestas para un cambio en la sociedad a través de una eficiente gestión

pública. A las libertades de manera personal como, por ejemplo, la libertad de expresión, la libertad de reunión, el cual permite que se puedan reunir de manera pacífica, asegurando de forma sistemática las bases del pluralismo democrático.

La democracia debe entenderse como aquella capacidad de someter el poder al poder, ello debido a que, el pueblo puede ejercerlo sobre aquellos gobernantes y este, a la vez, sobre el pueblo bajo su gobierno en la gestión pública. Del mismo modo, nos va a permitir elegir y censurar a aquellos gobernantes que no cumplan con sus propuestas, por lo que, los cambios necesariamente deberán darse en una democracia en cualquier contexto (p. 52).

En las democracias contemporáneas, la conquista del poder y esa lucha por la supervivencia, va a tener que ser cada vez más volátil e intensa, principalmente, por la capacidad y también por el juicio de la sociedad sobre los asuntos que son públicos, es así que, hoy en día, la sociedad está más informada sobre los sucesos sociales, políticos, y económicos de las gestiones que llevan a cabo los gobernadores, siendo cada vez más exigentes acerca de la capacidad de los que nos van a representar en la administración pública (Guimaray Mori, Erick V. 2012).

Es así como, la sociedad participa activamente cada vez más en la vida democrática del país. Se sabe que nuestros derechos constitucionales en lo político, lo jurídico y también el manejo de las instituciones son muy importantes debido a que hemos evolucionado en cultura política. Aquella confianza democrática se hace más consistente en aquellos lugares donde hay una mayor confianza en las organizaciones e instituciones, donde existe una verdadera participación ciudadana (De Vergottini, Guissepe – Julio 2016).

De esta manera, es que la administración pública sea desde la más alta jerarquía del Estado, el presidente de la república y los siguientes niveles del gobierno e instituciones que nos administran, deben tener como objetivo prestar servicio a la sociedad, ello de acuerdo con sus funciones y competencias en la administración del país (Vargas Céspedes, Jean Paul. 2016)

5.8. LA NO REELECCIÓN Y LA CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS

Debido a la reforma que se efectuó respecto a la prohibición de reelección de los gobernadores regionales y alcaldes, se han pronunciado en su mayoría, un amplio grupo de congresistas que fueron los encargados de proponer la reforma en mención, señalando

que esta reforma fue aplicada con la finalidad de erradicar esta forma de corrupción, ya que se evita que sigan existiendo conflictos de intereses por parte de los gobernantes, protegiendo el patrimonio público y los financiamientos de campañas, reduciendo de manera considerable, el número de empresas que apoyen a los candidatos reelectos con fines o afanes netamente particulares. Así mismo, todo ello hace que se desincentive el caudillismo y que, de manera contraria, se impulse a realizar una buena gestión.

De lo esgrimido anteriormente, se puede criticar en dos ámbitos; en primer lugar, se cuestiona la reforma motivada por la ineficiencia de los mecanismos de control; con ello es destacable que se aceptó un fracaso en el diseño creado para combatir la corrupción, adoptando la medida más radical, mas no reparar o corregir lo que ya se sabía. Sin embargo, al igual que el voto obligatorio, la justificación de la realidad social permite estos límites ante consecuencias tan graves al desarrollo de la sociedad (Córdova Bernuy C. y Incio Coronado. José L. 2011).

5.9. INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Una de las finalidades principales que tiene la Ley de reforma es el reforzamiento de la democracia por medio de la rotación de cargos hacia las garantías de pesos y contrapesos en el ámbito local, protegiendo a la ciudadanía para que haya igualdad ante la ley, pues existía ya una prohibición para el Poder Ejecutivo, a diferencia del nivel nacional, en donde se ignoraba a los demás niveles sin ninguna justificación relevante que lo sustente. En tal sentido, esta Ley persigue también organizar de una mejor manera, ante la parte electoral, el ejercicio del legítimo derecho de participación en elecciones auténticas y coherentes (Cruces Burga, Alberto. 2015).

En el mismo camino, está lo recomendado por la Comisión de Venecia en su opinión consultativa N° 908-2019, cuando sostiene el límite de reelección de autoridades para que protejan su democracia de un nuevo factor negativo de dictadura; dicho límite que se tiene al momento de la reelección que aumenta la fuerza de la sociedad democrática, refuerza la tesis sobre la medida del fortalecimiento institucional democrático (Pág. 72).

VI. POSICIÓN FRENTE AL CASO

Efectuando un balance del camino recorrido de la Ley Nro. **30305**, con respecto a la reforma constitucional para corroborar su legalidad y validez, se puede afirmar que, efectivamente, el Congreso de la República atinó en cumplir fehacientemente cada uno

de los procesos y procedimientos legales y jurídicos señalados líneas arriba y que, además, superó el control constitucional del Tribunal Constitucional.

Por consiguiente, se concluye como válida, legal, pero, sobre todo, legítima y constitucional la norma de reforma constitucional de dicha Ley. La Reforma Constitucional solicitante, únicamente, hace referencia al párrafo tercero del art. 194° de la Ley 30305, mediante la cual se establece que no habrá reelección inmediata para el caso de los alcaldes, a menos que haya transcurrido un periodo más al suyo como mínimo (STC del Tribunal Constitucional, Exp. N° 0008-2018-PI/TC, 2018).

Es así que, la Reforma Constitucional que se discute es planteada en favor de tutelar la distribución del poder, que permite que se pueda establecer límites en el caso de la reelección inmediata de los alcaldes que desean seguir trabajando en sus funciones correspondientes. No se plantea una prohibición absoluta, sino una restricción. Es por ello que, es importante analizar si se vulneran parámetros constitucionales o no, debiendo el Tribunal Constitucional concretizarlo y cumplirlo.

Por ende, resulta necesario apreciar cual es la norma constitucional o convencional que se aplica en el caso del derecho al sufragio y del derecho a ser elegido. En otras palabras, se establece que, el contenido tanto constitucional como convencional que protege los derechos del sufragio y ser elegido, admite límites, incluyéndolos al derecho a la reelección sobre la persona que pretende quedar en el cargo, así como de aquellos ciudadanos que quieren que se mantenga (STC del Tribunal Constitucional, Exp. Nro. 008-2018-PI/TC, 2018).

Siendo que, al aplicar la teoría de la esencia de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional no ha visto afectado el derecho al sufragio activo o pasivo en ninguno de sus presupuestos esenciales, que incluso, no se prohíbe la reelección, sino la reelección inmediata.

Considerando también que la restricción a la reelección se da a favor de cambiar una realidad negativa en el país, o sea, la corrupción, no siendo alegable que el derecho a la reelección es absoluto, pues ningún derecho fundamental a la fecha lo es.

Más aún, el legitimado para determinar a través de la interpretación constitucional el contenido de estos, es el Tribunal Constitucional, con la doctrina jurisprudencial

vinculante, que puede ejercerse en cualquier proceso de garantías constitucionales, estando en este caso en particular, ante un proceso de inconstitucionalidad que ejerce la máxima expresión del Control Constitucional Concentrado en el Perú.

VII. CONCLUSIONES

1. A la luz de todo el análisis realizado en el informe jurídico, se puede sostener que la reelección, definitivamente, no es un derecho y menos se desglosa de los derechos políticos como el derecho a votar o derecho de ser elegido, es decir, sufragio activo o pasivo, así como, de ninguna manera de los articulados del derecho convencional. Si bien existen interpretaciones que pueden sugerir la salvaguardia del derecho a ser elegido, no lo dotan de una protección absoluta; por el contrario, siempre se incide en la interpretación integradora de los derechos fundamentales priorizando la dignidad humana como eje de interpretación, no existiendo ningún derecho fundamental como absoluto.
2. La prohibición de la reelección inmediata no causa menoscabo alguno al sistema democrático como suele pensar un sector de la sociedad, toda vez que incluso, podría contribuir a mejorar la calidad de la democracia, con la motivación de los alcaldes o gobernadores regionales de hacer sus gestiones de la mejor forma posible, pues la impresión que dejen será determinante para su reelección después del periodo de descanso correspondiente. Consecuentemente, se frena la corrupción al limitar el financiamiento de las campañas electorales con dinero estatal o la búsqueda de apoyo político de personas naturales o de persona jurídicas con intereses subalternos o personales.
3. El Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, a través de la sentencia emitida en análisis, determinó que existe una vinculación entre el principio de alternancia en el poder y la limitación a la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes, estableciendo el mínimo de un periodo para la reelección, siendo que se han respetado tanto los límites formales como los materiales de una reforma constitucional. Además, el Tribunal ha ejercido su función como máximo intérprete de la Constitución y también, como ente de Control Constitucional Concentrado, fallando en contra de la inconstitucionalidad de la Ley **30305**.

VIII. RECOMENDACIONES

1. Teniendo en consideración que los gobernadores regionales y los alcaldes municipales son órganos ejecutivos que manejan recursos públicos en favor de sus comunidades, al igual que el Poder Ejecutivo lo hace a través del presidente, considerando que todos ellos no pueden reelegirse por un periodo consecutivo, es recomendable sugerir al Poder Legislativo reformar la Constitución para aumentar el periodo regional y municipal a 5 años, con el objetivo principal de ejecutar y llevar a cabo en un solo periodo programas y proyectos de desarrollo en beneficio de las regiones y localidades del país.
2. Es necesario empoderar y dotar de recursos humanos y materiales suficientes a los órganos de control como la Contraloría General de la República, para que, como ente supervisor de la legalidad y ejecución del gasto público, mejore su eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones, tales como sus intervenciones periódicas a la administración de los gobiernos regionales y locales, para cautelar el buen empleo de los recursos económicos y materiales que siempre son escasos y que otorga el estado, evitando o disminuyendo así, los actos de corrupción.
3. Gestionar ante el Jurado Nacional de Elecciones para que consolide una normativa, tal que permita una mejor supervisión sobre los financiamientos que tienen los partidos políticos o movimientos regionales para sus campañas electorales, que permitan evitar la desviación de fondos públicos para el respaldo de candidatos que son apoyados por aquellas autoridades que han llegado al poder, puesto que la corrupción en este ámbito aún continúa y seguirá operando mientras no se tomen medidas drásticas y correctivas al respecto.
4. Por último, se recomienda perfeccionar los vacíos legales de la Ley **30305** para que pueda realizar cabalmente el fin para la que fue creada y ser, a su vez, una herramienta útil y, de esta manera, pueda cumplir las expectativas y las aspiraciones que la sociedad y toda la ciudadanía en su conjunto espera.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Yupanqui, Samuel B. (1995) *La jurisdicción constitucional en la Carta Peruana de 1993: antecedentes, balance y perspectivas*” En el colectivo; Una mirada a los Tribunales Constitucionales. Las experiencias recientes, Lecturas Constitucionales Andinas, núm. 4, Lima, septiembre 1995, pp. 196 y ss.
- Bidart Campos, Germán J. (1995) *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires, EDIAR.
- Blume Fortini, Ernesto (1996): *El Tribunal Constitucional peruano como supremo intérprete de la Constitución*, en Derecho PUCP, núm. 50, Lima, diciembre 1996, pp. 140.
- Brage Camazano, Joaquín (2014). *La acción peruana de Inconstitucionalidad*. Pensamiento Constitucional. Universidad Autónoma de México Pág. 218.
<https://link.gale.com/apps/doc/A450799043/IFME?u=anon~c8740ec5&sid=googleScholar&id=ae3832e8>
- Cáceres Arce, Jorge Luis. (2004). *El Control Constitucional en el Perú*. LPG.
- Ciurlizza Contreras, Javier (1999). *Apuntes sobre la Autonomía de los Gobiernos Regionales*. THEMIS Revista de Derecho (14), 52-54.
- Cruces-Burga, Alberto (2015), *Impacto de la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de los gobernadores regionales y alcaldes*. Actualidad Constitucional (88), 241-247.
- Córdova, Bernuy; Incio Coronado, José Luis (2013). *La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú*. Papel Político Bogotá 18(2), 415-436.
- De Vergottini, Giuseppe (2016). *La alternancia desde el pluralismo democrático*. Revista de Derecho (20), 71-97.
- Escobar Fornos, Iván (2001). *Los derechos humanos y el control del poder privado*. Universidad Externado de Colombia.
- Ferrajoli, Luigi (2001) *Los Fundamentos de los derechos fundamentales*/Edición de Antonio Cabo y Gerardo Pisarello. Madrid, España.
- Figuroa Gutarra, Edwin (2013). *El Proceso de Inconstitucionalidad, desarrollo, límites y retos*. Pensamiento Constitucional, 18(18), 199.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/89>

- García Belaúnde, Domingo y Eguiguren Praeli, f. José (2008). *La Evolución Política-Constitucional del Perú, 1976 – 2005*. Estudios Constitucionales. Año 6, Nro. 2, Santiago 2008. P. 371.398. <http://dx.doi.org/10-4067/5071852002008000100023>
- García Belaúnde, Domingo (2003). *La Constitución y su dinámica*, Editorial Universidad Autónoma de México, México, pg. 30,40.
- García de Enterría, Eduardo (1994). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Tercera Edición. Editorial Civitas. Madrid 94176.
- García Toma, Víctor (2005). *Teoría del Estado Constitucional*. Edit. Palestra, Lima.
- Guimaray Mori, Erick Vladimir (2012). *Un avance de política criminal en materia de corrupción: Ley que prohíbe la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes*. Lima: IDEHPUCP.
- Landa Arroyo, César (2011) *Organización y Funciones del Tribunal Constitucional, Entre el derecho y la política*. Palestra. Editorial. Lima.
- Levitsky, Steven (2016) *La Precaria continuidad democrática peruana y sus variedades*. Argumentos. Revista de análisis y crítica, 10(2), 41-48. Recuperado de; https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/upload/2016/06/OSA_JULIO2016-2.pdf
- Lovatón Palacios, David (2017). *La gestación del Estado Constitucional Interamericano*. Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ).
- Marzullo Carranza, Giuseppe Martín (2015). *Aproximaciones sobre la Ley que prohíbe la reelección inmediata de autoridades de los Gobiernos Regionales y de los alcaldes*. Palestra.
- Mathieu Begosse, Bertrand (2019). *La reforma de la Constitución*. *Pensamiento Constitucional* N° 24, 259-275.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/22679/21826>
- Morales Saravia, Francisco (2014) *El Tribunal Constitucional del Perú, organización y funciones. Estado de la gestión y propuestas de mejora* (2014).
- Quiroga León, Aníbal (1996) *Control difuso y control concentrado en el Derecho Procesal Constitucional peruano*, en *Derecho-PUC*, número 50, diciembre 1996, pp. 221 y ss.
- Rodríguez Campos, R. “*La Reforma Constitucional en el Perú*”, *Revista La Ley*, el Ángulo Legal de la noticia, Lima 2018.

Rubio, Marcial; Eguiguren, Francisco; Bernales, Enrique (2017). *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Sagüés Néstor, Pedro (1999) *Los poderes implícitos e inherentes del Tribunal Constitucional del Perú y el quórum para sus votaciones», en La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios*. pp. 103 y ss.

Taboada Pilco, Giammpol (2014). *Constitución Política del Perú 1993*. Grijley E.I.R.L.

Vargas Céspedes, Jean Paul (2016). *Teoría Democrática en General*. Gaceta Jurídica.

Vargas Céspedes, Jean Paul. (2016). *La alternancia desde el pluralismo democrático. Dirección de Integración. Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana*. Ediciones Jurídica, recuperado de:
<https://lamjol.info/index.php/DERECHO/article/viewFile/2789/2546>

Wieland Conroy, Huberth (2005). *Puede una Ley de Reforma Constitucional ser objeto de una acción de inconstitucionalidad?* Palestra: Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/11950>

NORMAS LEGALES Y JURISPRUDENCIA

Congreso de la República del Perú. (1993, 29 de diciembre). *Constitución política del Perú*. Diario Oficial El Peruano.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucion1993-01.pdf>

Congreso de la República del Perú (2004, 7 de mayo). *Ley No. 28237. Código Procesal Constitucional*. Diario Oficial El Peruano.
<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0002/5-codigo-procesal-constitucional-leyn-28237-1.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2004, 1 de julio). *Ley No. 28830. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Diario Oficial El Peruano.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/331750993551C3DE052586E2006686B9/\\$FILE/LEY-28301-TC.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/331750993551C3DE052586E2006686B9/$FILE/LEY-28301-TC.pdf)

Congreso de la República del Perú (1997, 27 de diciembre). *Ley No. 26864. Ley de Elecciones Municipales*. Diario Oficial El Peruano.
<https://doc.contraloria.gob.pe/normativa/Ley%20N%C2%B0%2026864%20Ley%20de%20elecciones%20municipales.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2002, 22 de julio). *Ley No. 27815. Código de Ética de la función Pública*. Diario Oficial El Peruano.
<https://www.mimp.gob.pe/files/transparencia/CET/ley27815.pdf>

Caso Castañeda Gutman Vs. Mexicanos (2008, 6 de agosto), Corte Interamericana de Derechos Humanos (Medina Quiroga)
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

Caso Yatama Vs. Nicaragua (2005, 23 de junio) Corte Interamericana de Derechos Humanos (García Ramírez).
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Opinión Consultiva No. OC-6/86 de 1986, 9 de mayo, Corte Interamericana de Derechos Humanos -Thomas Buergenthal.
https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf.

Opinión No. 908/2017. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia: Informe sobre los límites a la reelección. Aprobado por la Comisión de Venecia en su 118ª Sesión Plenaria del 15 y 16 marzo del 2019).

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL:

Sentencia del Exp. N° 340-98-AA/TC, Tribunal Constitucional del Perú (1998).
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00340-1998-AA.html>

Sentencia del Exp. N° 014-2002-AI/TC, Tribunal Constitucional del Perú (2002).
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html>

Sentencia del Exp. N° 014-2003-AI/TC, Tribunal Constitucional del Perú (2003).
<https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00014-2003-ai>

Sentencia del Exp. N° 045-2004-PI/TC (2005, 29 de octubre) Tribunal Constitucional (Alva Orlandini). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>

Sentencia del Exp. N° 050-2004-AI/TC, 051-2004-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 007 -2005-PI/TC, 009-2005-PI/TC (2005, 3 de junio) Tribunal Constitucional (Alva Orlandini). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>

Sentencia del Exp. N° 0030-2005-PI/TC (2006, 2 de febrero) Tribunal Constitucional (Landa Arroyo). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.pdf>

Sentencia del Exp. N° 0008-2018-PI/TC, Tribunal Constitucional del Perú (2018).
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00008-2018-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURSDICCIONAL

Expediente 0008-2018-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4 de octubre de 2018

Caso Ley de Reforma Constitucional sobre la no Reelección de alcaldes

MÁS DE 5000 CIUDADANOS
C.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30305, que modifica el artículo 194 de la Constitución y establece la no reelección inmediata de alcaldes

Magistrados firmantes:

SS

MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

C. DISPOSICION IMPUGNADA

II. FUNDAMENTOS

1. LA NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS IMPLICANCIAS DE ESTE CASO EN PARTICULAR

2. LA REFORMA COSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

3. EL MARGEN DE ACCIÓN EN TÉRMINOS INTERPRETATIVOS DE ESTE TRIBUNAL

4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 30305, LA CUAL PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS ALCALDES.

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de octubre de 2018, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini (presidente), Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Miranda Canales aprobado en la sesión de Pleno Administrativo de fecha 27 de febrero de 2018. Asimismo se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez y Ferrero Costa y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 12 de abril de 2018, cinco mil trescientos veintitrés ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30305, que, modificando el artículo 194 de la Constitución, establece la no reelección inmediata para alcaldes.

Por su parte, con fecha 23 de julio de 2018, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Los ciudadanos y el Congreso de la República presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.

B-1. DEMANDA

- Los demandantes alegan que la norma cuestionada introduce un cambio sustancial en la Constitución al instaurar un mandato prohibitivo en materia de reelección de alcaldes. Sostienen que, lo que antes era cotidiano, a partir de la reforma pasa a encontrarse prohibido.
- Alegan en la demanda que, de las actas de la sesión parlamentaria respectiva, se desprende que la principal preocupación del legislador se circunscribía a evitar que el fenómeno de la corrupción continúe expandiéndose. Así, se consideró que la mejor manera de poner coto definitivo a la corrupción era cerrar las puertas a la reelección de alcaldes.
- Los ciudadanos recurrentes afirman que la norma cuestionada tiene como objeto luchar contra la corrupción; sin embargo, la medida no resiste un mínimo análisis de proporcionalidad puesto que no resulta idónea para alcanzar la finalidad que pretende.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Los demandantes ponen de relieve que no existe una relación directa entre reelección y corrupción. Señalan, además, que para que una medida sea idónea tiene que servir a los propósitos de uno o varios bienes constitucionales. Y si bien la lucha contra la corrupción es un bien jurídico relevante que debe ser impulsado, no resulta evidente que con la prohibición de la reelección de alcaldes se esté garantizando, en absoluto, la proscripción de actos corruptos.

- Alegan, por otra parte, que para eludir la finalidad preventiva de la medida bastaría con que un alcalde corrupto postule a cualquier otro cargo distinto (como, por ejemplo, primer regidor), desde donde podría mantener inalterable el esquema de corrupción. Así, la reforma constitucional impugnada pretende hacer creer que la corrupción solo se evita si es que se interrumpe la línea de continuidad en el cargo, cuando los actos de corrupción pueden ocurrir desde el primer día en el que ejerza la función de alcalde.

Además, alegan que una medida puede ser considerada necesaria cuando es el único camino posible a seguir o cuando, existiendo varios caminos alternativos, el escogido por la ley es el menos gravoso o aflictivo posible.

- Los ciudadanos demandantes afirman que en el presente caso, el fin de luchar contra la corrupción puede ser alcanzado sin necesidad de prohibir la reelección. Y es que existen otras medidas mucho menos aflictivas y perfectamente compatibles con la Constitución. Por ejemplo, medidas a ser implementadas antes de la postulación a la alcaldía, así como después de haber asumido el cargo de alcalde: se podría fortalecer el rol preventivo de la Contraloría, así como las funciones del Ministerio Público y del Poder Judicial.

- Y es que de nada vale limitar los derechos participativos, como se está haciendo con esta ley de reforma constitucional, si los organismos especializados en materia de fiscalización no cuentan con las suficientes herramientas de control. Aunado a ello, cabría revisar la escala de sanciones que, en el plano penal y político, deben ser fomentadas de manera mucho más clara, puesto que si el corrupto siente que la ley no le alcanza o que las penas no desincentivan los actos de corrupción, es poco o nada lo que puede esperar de la lucha contra la corrupción.

- La norma impugnada limita los derechos participativos truncando de plano las aspiraciones de quienes legítimamente buscan hacer una carrera política con vocación de continuidad, sin que aparezca una relación objetiva y directa entre los actos de corrupción y la reelección en los cargos. De hecho, se afirma en la demanda que si tal presunción estuviera en lo correcto, todos los alcaldes reelectos hubieran sido condenados por corruptos, lo que no ha ocurrido.

- Los demandantes concluyen que, de acuerdo a lo expuesto, resulta evidente que la reforma constitucional no supera el test de proporcionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por último, los ciudadanos recurrentes advierten que no es posible establecer una analogía entre las razones que justifican prohibir la reelección del presidente de la república con las que inspiran tal limitación en el caso de los alcaldes.

- El de presidente es un cargo esencialmente político y tiene potestades altamente discrecionales, además de representar a la nación, mientras que los alcaldes tienen una función de naturaleza técnica pues administran los servicios directos e inmediatos que se brindan a la comunidad.
- En tal sentido, afirman que prohibir la reelección presidencial tiene pleno sentido y resulta adecuado a los parámetros de la forma republicana de Gobierno y al principio de alternancia. No ocurre lo mismo para el caso de los alcaldes que cumplen con una función vecinal. Ello refleja que el legislador no ha comprendido las diferencias históricas entre lo que representa el gobierno central por un lado y los gobiernos locales por el otro.
- En suma, los ciudadanos demandantes afirman que la ley de reforma constitucional no supera ninguno de los subprincipios que componen el test de proporcionalidad, por lo que la norma impugnada debe ser declarada inconstitucional.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado especial del Congreso de la República contestó la demanda en representación del Congreso de la República, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, con base en los siguientes argumentos:

- Sostiene que el demandante yerra al sostener que la promulgación de la ley impugnada tiene como única finalidad la lucha contra la corrupción. Añade que, en todo caso, el actor no expresa el vicio en virtud del cual este Tribunal debería realizar el control de constitucionalidad.
- El apoderado del Congreso de la República alega que en la demanda no se ha evidenciado vicio alguno que afecte el procedimiento de aprobación y promulgación de la ley de reforma constitucional impugnada.
- Se afirma que el demandante no ha realizado correctamente el test de proporcionalidad y que corresponde adecuarlo a la jurisprudencia de este órgano de control de la Constitución.

Alega el demandado que la prohibición de reelección inmediata de los alcaldes permitirá fortalecer la institucionalidad democrática de los gobiernos locales, librándolos de proyectos políticos individualistas y caudillistas que debiliten su gobernabilidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- En el mismo añade que la medida reporta un beneficio cuantitativo porque previene y evita el uso de recursos públicos con fines reeleccionistas que, en última instancia, podrían configurar conductas ilícitas.

- Concluye que la medida resulta idónea para fines constitucionalmente legítimos como la consolidación del sistema de partidos en el ámbito de los gobiernos locales.

- En relación con el subprincipio de necesidad, el apoderado del Congreso de la República destaca que la medida favorece una administración transparente y eficiente eliminando un ámbito donde se presentan conflictos de intereses.

- La contestación de la demanda alude a la proporcionalidad en sentido estricto y menciona que se recurre a una escala tríadica para valorar las intensidades de la restricción del principio intervenido y la satisfacción del principio que juega en sentido contrario, pero no realiza ninguna aplicación de este al caso concreto.

- Se alega, además, que no se vulnera el derecho de participación política de los alcaldes por cuanto no existe aplicación retroactiva de la ley y no se recorta su mandato.

- Apoderado del Congreso de la República aporta además legislación comparada en la que se evidencia que Colombia, Chile cuentan con Tribunales y Cortes Constitucionales con competencia para controlar la constitucionalidad de las normas legales. Adicionalmente se cita los casos de Italia y España cuyas constituciones prevén límites a la reforma constitucional.

- Anota que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Italiana, “No podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana”. Añade que el artículo 169 de la Constitución Española dispone que “No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados de excepción”.

- Se infiere de la cita de la Constitución italiana que existen determinados aspectos de la Constitución que no pueden ser reformados, es decir, que constituyen topes al poder reformador del constituyente derivado y que las reformas que desnaturalicen la constitución pueden ser controladas por el Tribunal Constitucional.

C. DISPOSICION IMPUGNADA

En la demanda se cuestiona el Artículo Único de la Ley 30305, Ley de Reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes, publicada el 10 marzo 2015.

El texto de la disposición impugnada es el siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.”

II. FUNDAMENTOS

Los demandantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 30305, que modifica el artículo 194 de la Constitución introduciendo la prohibición de la reelección inmediata de los alcaldes.

2. A fin de resolver la controversia planteada, corresponde comenzar analizando la naturaleza de la Constitución, las particularidades y límites del proceso de reforma y la naturaleza del control que se puede efectuar al respecto.

§ 1.- LA NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS IMPLICANCIAS EN ESTE CASO EN PARTICULAR

3. Corresponde comenzar advirtiendo que la Constitución es una norma jurídico-política *sui generis*. El origen de dicha peculiaridad, desde luego, no solo se sostiene en su posición en el ordenamiento jurídico, sino también del significado que tiene y de la función que está llamada a cumplir.
4. Una de las formas en que se expresa esa singularidad tiene que ver con su doble naturaleza, ya que es, por un lado, una norma política que organiza los poderes públicos, les atribuye sus competencias y permite la afirmación de un proyecto sociopolítico que es encarnación de los valores comunitarios.
5. Pero, de otro lado, también la Constitución es, simultáneamente, una norma jurídica en la medida que es fuente directa y primordial del Derecho y también fuente de las demás fuentes en la medida que ordena el modo de producción jurídica.
6. Por otra parte, la Constitución es el fundamento de validez de todo el ordenamiento instituido por ella. De manera que, una vez que entra en vigencia, cualquier producción



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normativa de los poderes públicos e, inclusive, los actos y comportamientos de los particulares deben guardarle lealtad y fidelidad.

7. Cuando una norma entra en conflicto con la Constitución, se abre la posibilidad de declararla inválida, independientemente de su origen, con el alcance que el mismo ordenamiento constitucional ha previsto.

§ 2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

8. El artículo 206 de la Constitución regula el ejercicio de su poder de reforma, condicionando su ejercicio a la observancia de su procedimiento. A saber, que una reforma constitucional deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum; o que se puede omitir el referéndum, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

9. Efectivamente, la citada disposición constitucional introduce la posibilidad de llevar a cabo la reforma constitucional, pero como se trata de un poder derivado de la Constitución (poder constituyente constituido), se encuentra reglado y, en consecuencia, la legitimidad de la reforma constitucional dependerá de que se siga lo formal y materialmente establecido en la propia carta.

10. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto lo siguiente:

“La existencia de un poder constituyente derivado implica la competencia del Congreso para reformar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto. Por ello, se caracteriza por ser limitado jurídicamente y posterior” [Sentencia 0050-2004- PI/TC y acumulados, fundamento 18].

11. Corresponde advertir que el artículo 206 de la Constitución ha encargado la competencia (jurídica) de reformar la Constitución a dos poderes constituidos. De un lado, en calidad de sujeto titular de la competencia, al Congreso de la República, quien la podrá llevar adelante por sí solo en la medida que la reforma se apruebe en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso superior a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso; y, por otro, el pueblo, quien se expresa mediante referéndum.

12. Los límites formales se refieren, entonces, a la determinación de qué entidad puede realizar la reforma, qué procedimiento debe seguir para ello y si es que se debe plantear un referéndum que confirme o no la reforma.

13. Sin embargo, los topes que encuentra el constituyente derivado o reformador no son solo formales, (relacionados con el procedimiento que debe seguirse o con la autoridad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competente para pronunciarse y plasmar la reforma), sino que incluye también algunos límites materiales.

14. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto lo siguiente:

“El Poder de Reforma Constitucional en tal sentido, y a diferencia de lo que ocurre con el Poder Constituyente, es un poder limitado. Mientras que el poder creador carece de referentes objetivos y en el último de los casos, sólo puede condicionarse por las valoraciones sociales dominantes (no sería admisible un Constituyente que destruya la voluntad del pueblo), el poder creado para reformar tiene en sí mismo diversas restricciones, todas ellas nacidas de la Constitución” [Sentencia 0014-2002- PI/TC, fundamento 71].

15. Desde la Sentencia 0014-2002-AI/TC, este Tribunal tiene resuelto que, si bien las leyes de reforma constitucional no están previstas en el artículo 200, inciso 4, de la Constitución, el Tribunal es competente para evaluar su constitucionalidad ya que tales reformas son introducidas al ordenamiento constitucional mediante leyes emitidas por un órgano constituido (fundamento 35).

16. En todo caso, los límites materiales a los que venimos haciendo referencia están referidos a los contenidos de la Constitución; “a la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma” (Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 74).

17. La doctrina sobre la materia ha identificado que los límites materiales pueden manifestarse de manera expresa o de manera implícita. Los límites materiales expresos están enunciados en el propio texto constitucional, estableciéndose una prohibición expresa de reforma constitucional sobre determinados contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional, como pone de relieve la parte demandada en su escrito de contestación.

18. De otro lado, los límites materiales implícitos hacen referencia a aquellos principios supremos que, sin haber sido establecidos expresamente, no pueden ser modificados por reforma constitucional por conformar el núcleo mismo de los elementos que identifican al texto constitucional. Estos son la dignidad del ser humano, la soberanía del pueblo, el carácter democrático del Estado, el modelo unitario y descentralizado o la forma republicana de gobierno, entre otros que se refieren a la identidad de la Constitución (Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 76).

19. Este no ha sido un criterio aislado. En la Sentencia 0050-2004-PI/TC y acumulados, se reiteró que el Tribunal Constitucional era el principal garante de la Constitución, encontrándose a cargo de velar la Norma Suprema, inclusive contra leyes de reforma constitucional que puedan “atentar contra los principios jurídicos y valores



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democráticos básicos sobre los cuales se sustenta como contra los procedimientos establecidos para una reforma constitucional” (fundamento 3).

20. Sobre los valores materiales implícitos, este Tribunal estableció en el mencionado en el fundamento anterior de este mismo texto caso que el Congreso de la República no puede reformar la Constitución para sustituir el “sistema democrático de gobierno, [...] el régimen ‘representativo’, [...] la Constitución económica o para alterar el principio de alternancia del gobierno” en virtud a los artículos 1, 3, 43, y 58 de la Constitución (Sentencia 0050-2004-PI/TC y acumulados, fundamento 35).
21. Es decir que este Tribunal, en su jurisprudencia, ya ha puesto de relieve que el principio de alternancia del Gobierno constituye una pauta medular de la Constitución vigente y a cuyo tenor deberá evaluarse la disposición impugnada en autos.
22. Por otra parte, se ha establecido también que los límites materiales están conformados por los valores esenciales de la Constitución, que son el principio de dignidad de la persona, la forma republicana de gobierno, el Estado democrático de derecho y el poder soberano del pueblo (Sentencia 0024-2005-PI/TC, fundamento 12).
23. A modo de síntesis de todo lo hasta aquí señalado, la Constitución, norma de características y alcances particulares es, entre otros factores, parámetro de validez formal y material del ordenamiento jurídico de un Estado en particular, y además, pauta que configura los alcances del quehacer político, económico y social y cultural en un Estado Constitucional que se precie de serlo. Una consecuencia de esta constatación es el fenómeno que algunos llaman "constitucionalización de la política", el cual justifica plenamente la posibilidad de ejercer interpretación conforme a la Constitución y control de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales que se hayan podido aprobar.
24. Y es que no debe perderse de vista que si bien la actividad política y la actividad jurídica son distintas y responden a lógicas diferentes, en un Estado Constitucional el quehacer político (e incluso aquel que se materializa en el ejercicio del poder constituyente reformados) no puede darse al margen de los parámetros previstas en la Constitución de dicho Estado, sea en la lectura literal, sistemática o convencionalizado del Texto Constitucional
25. Esta obligación de asegurar que el quehacer político se desarrollo dentro de parámetros constitucionales no implica, como podrían temer algunos, una "politización de la justicia". Todo lo contrario. Involucra que los jueces y juezas constitucionales garanticen así a cabalidad su rol como responsables de concretizar los diferentes preceptos, disposiciones, principios, valores y derechos contemplados en un texto constitucional (o que se desprenden de él o de su lectura convencionalizada) máxime frente a actividades donde, por su propia dinámica, la amenaza de vulneración o la misma vulneración de la limitación de poderes o de algunos derechos fundamentales (elementos centrales de toda actual Constitución y del constitucionalismo contemporáneo) es un riesgo innegable.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. Consecuencia lógica de lo recientemente planteado es que no haya actividad política exenta de control de constitucionalidad. En el Derecho Comparado, como es de conocimiento general, se usan diversas fórmulas al respecto. Hay quienes, por ejemplo, siguiendo la línea establecida por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América desde "Baker versus Carr", van a plantear la posibilidad de efectuar labores de control en función a cuestiones de procedimiento o competencia (*matters of procedure*), o a cuestiones vinculadas al contenido de lo que se consagra (*matters of substance*). En esta misma línea de actuación se encuentra la Corte Interamericana, de acuerdo con sus resoluciones en casos como "Barrios Altos contra Perú" y "Cantuta contra Perú".

27. En otros contextos se ha recurrido a otros parámetros: el uso de los elementos empleados para el control de la discrecionalidad administrativa o el empleo de la ponderación son algunos de ellos. Incluso la jurisprudencia de tribunales constitucionales y supranacionales han establecido pautas específicas de control para ciertas manifestaciones de actividad política como la de la plasmación de políticas públicas.

Así, por ejemplo, ya nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido como pautas o criterios que deben tenerse en cuenta para el control constitucional de las políticas públicas a evaluar a las siguientes (en este sentido, STC 03228-2012-PA/TC:

Déficits de existencia: si se ha obviado la formulación de un plan o política que enfrente determinado problema relativo a la salud.

Déficits de ejecución: si no se han realizado o materializado efectivamente los planes adecuadamente formulados.

Déficits de consideración suficiente: en caso se haya desatendido las dimensiones o principios relevantes del derecho a la salud en la formulación o implementación de las políticas públicas pertinentes.

Déficits de respeto suficiente: que, a diferencia de los *déficits de consideración*, aluden a trasgresiones graves o manifiestas del derecho a la salud. Los *déficits de respeto suficiente*, a su vez, pueden ser *déficits de violación manifiesta*, en caso se haya establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho a la salud; *déficits de razonabilidad*, si se han adoptado de medidas claramente inconducentes; y *déficits de protección básica o elemental*, con respecto a políticas insuficientes para el cumplimiento de determinados objetivos prioritarios de la salud.

Déficits de confrontación de problemas estructurales en salud: en caso no se haya enfrentado asuntos que impiden la ejecución efectiva de las políticas públicas y terminen generando resultados negativos en la salud. Estos, entre otros, pueden ser *déficits de participación política*, si se ha adoptado una política



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

publica en salud sin permitir la participación de la sociedad civil o de los directamente afectados por ella; *déficits de transparencia*, si no existe información pública actual y accesible sobre las políticas públicas y su ejecución; *déficits de control*, si no se han establecido o implementado debidamente formas supervisión o mecanismos de rendición de cuentas respecto a las políticas implementadas; *déficits de evaluación de impacto*, si se ha procedido sin establecer líneas de base o indicadores con enfoque de derechos que permitan evaluar los impactos de la política pública en el goce efectivo del derecho a la salud.

28. El control aquí reseñado también se proyecta a las reformas de la Constitución. Si, como aquí mismo se ha anotado, el poder de reforma constitucional admite límites, con mayor razón corresponde a jueces y juezas como las de este Tribunal Constitucional realizar labores de interpretación conforme y control sobre reformas constitucionales. Así ya lo ha hecho una Alta Corte latinoamericana como la Suprema Corte de Justicia de la Nación argentina en el caso "Fayt", e incluso nuestro Tribunal Constitucional en los Expedientes 0050-2004-AI/TC, 0051-2004-AI/TC, 0004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC y 009-2005-PI/TC.

29. Ahora bien, la labor de interpretación conforme y control de constitucionalidad no puede darse de cualquier manera. Debe respetar los parámetros dentro de los cuales se realiza el quehacer de un juez o jueza constitucional, donde se parte de una presunción *iuris tantum* o que admite razonamiento en contrario) de la constitucionalidad de la norma impugnada, materia que abordaremos a continuación.

§ 3. EL MARGEN DE ACCIÓN EN TÉRMINOS INTERPRETATIVOS DE ESTE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN CASOS COMO EL PRESENTE

30. El juez constitucional, sin abandonar sus tareas contraloras, es hoy, por sobre todas las cosas, un intérprete calificado de la Constitución y garante de los principios, valores y preceptos de esa Constitución, los cuales, a su vez, buscan asegurar la plena vigencia de la constitucionalidad y el Estado Constitucional. En ese tenor, su razonamiento, y su tarea de concretización, siempre deben estar dirigidos a optimizar lo prescrito en las diferentes disposiciones constitucionales, rescatando sus sentidos normativos más afines con la tutela de los aspectos que hoy caracterizan al constitucionalismo moderno. Todo ello, en base a una lectura del texto constitucional sistemático consigo mismo y con los compromisos convencionales asumidos por su Estado en particular, o que han adquirido carácter de normativa *ius cogens*.

31. En este sentido, la clave del quehacer del juez constitucional es asegurar una interpretación conforme a la Constitución, dejando como última y extrema alternativa, según corresponda, a una declaración de inconstitucionalidad con efectos propios de un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control abstracto, de acuerdo con lo previsto en cada ordenamiento jurídico general en particular; o a la inaplicación de la norma cuestionada por inconstitucional propia del control difuso. Tiene además tenerse presente que todo ordenamiento jurídico estatal contemporáneo reconoce la existencia de una pluralidad de intérpretes vinculantes de su Constitución. En ese escenario, el juez(a) constitucional en general, y el Tribunal Constitucional en particular, son, en un Estado específico, el intérprete vinculante final, más no el único.

32. Caben entonces interpretaciones distintas, máxime si cualquier disposición legal, infra legal, y, sobre todo, constitucional, recoge varios sentidos normativos dentro de sí. Aquello hace que puedan darse interpretaciones diferentes a aquellas que hubiese preferido, e incluso promovido el juez(a) constitucional, sin que aquello las haga per se inconstitucionales. Es más, y en la medida que la interpretación conforme a la Constitución permite distintas respuestas, el juez constitucional no puede imponer su comprensión a la de otros intérpretes vinculantes, si a su vez esas interpretaciones encajan dentro del parámetro proveniente del Texto de la Constitución, su lectura sistemática y lo que se infiere de él.

33. Lo importante es pues, para un juez(a) constitucional, frente a una decisión tomada por otro intérprete vinculante de la Constitución luego de un pronunciamiento suyo, ver ante todo si esa decisión tomada, coincida o no con ello, es conforme a la Constitución. Si la decisión tomada puede tener comprensiones disímiles, que eventualmente puedan tener sentidos normativos conformes con la Constitución, pero también puedan entenderse en forma distinta, el juez constitucional deberá recurrir a, luego de distinguir entre disposición y norma, una sentencia interpretativa, que no necesariamente es manipulativa, como veremos luego, para preservar la constitucionalidad de lo resuelto (con una sentencia interpretativa denegatoria) o acotar a lo menos posible una eventual y excepcional declaratoria de inconstitucionalidad (con una sentencia interpretativa estimatoria). Con ello un juez(a) constitucional cumple a cabalidad sus funciones dentro de un Estado Constitucional.

34. Nos corresponde entonces, como miembros de un Tribunal Constitucional, ir en esa línea de acción, haciendo todos los esfuerzos posibles para preservar una interpretación conforme, labor cuyos alcances se explicarán con algo más de detalle a continuación, ya con una mayor vinculación al caso que estamos analizando en particular.

35. Lo señalado es especialmente importante para entender casos como el presente. En tanto y en cuanto la interpretación de una disposición constitucional puede apuntar a diversos sentidos, si alguno de estos es conforme con el parámetro constitucional o convencional vigente, no puede darse una declaración de inconstitucionalidad, aun cuando el contenido o sentido interpretativo otorgado a la disposición constitucional no nos guste o no nos parezca el mejor diseñado técnicamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. Con estas precisiones, corresponde hacer ahora el análisis de la constitucionalidad de la Ley 30305, la cual prohíbe la reelección inmediata de alcaldes. Atendiendo a la existencia de límites formales y materiales, explícitos e implícitos del poder de reforma constitucional, corresponde a este Tribunal analizar si el ejercicio del poder constituyente reformador desarrollado por el Congreso de la República a través de la Ley 30305 puede justificar la declaración de una demanda de inconstitucionalidad como fundada, o si, independientemente de simpatías o antipatías, existe una comprensión de lo realizado conforme a la pauta constitucional vigente.

§ 4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 30305, LA CUAL PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS ALCALDES

37. El cuestionamiento del recurrente solo se refiere al tercer párrafo del artículo 194, modificado por el artículo único de la Ley 30305, en cuanto establece que "no hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones".

38. La reforma constitucional que ahora se cuestiona plantea que, en aras de tutelar la alternancia en el poder, y todo lo que ella involucra, pueden establecerse límites a la posibilidad de un alcalde o alcaldesa sea reelegido inmediatamente, y así seguir desempeñando las funciones que viene ejerciendo. No se está planteando una prohibición absoluta y definitiva. Se ha plasmado, tal como se hizo anteriormente en el caso del Presidente de la República, una restricción a una reelección inmediata. Corresponde entonces analizar si ahora nos encontramos frente a una restricción a otro supuesto de reelección inmediata que, como el que acabamos de mencionar, vulnera o no los parámetros constitucionales y convencionales que este Tribunal debe concretizar y hacer cumplir.

39. Corresponde apreciar cuál es la normativa internacional aplicable al derecho de sufragio y de ser elegido. Como bien señalan disposiciones como el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 3 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (previsto, justo es decirlo, para los parlamentarios o congresistas), la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el caso "Gitonas y otras versus Grecia", y el artículo 23 (1b y 2) de la Convención Americana, el derecho de ser elegido no es absoluto y admite límites.

40. En ese mismo sentido también se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterada jurisprudencia, destacando entre ellas "Castañeda Gutman contra México". Corresponde entonces señalar si existe un derecho (fundamental o humano, conceptos que hoy cada vez tienen que entenderse como sinónimos) a la reelección. Dicho con otras palabras, si el contenido constitucional y convencionalmente protegido de derechos políticos como los de sufragio y el de ser elegido, que por cierto admiten límites, incluyen un supuesto derecho a la reelección de quien ejerce un cargo y desea mantenerse en él.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. Esta preocupación, por cierto, no es nueva ni exclusiva de nuestro país. Ha sido planteado incluso en escenarios como el de la Comisión de Venecia, entidad que hoy hace las veces de organismo coordinador de las labores de los diferentes Tribunales y Cortes Constitucionales a nivel mundial. Es más, y con fecha 16 y 17 de marzo de 2018, este grupo de trabajo ha emitido y aprobado un informe sobre los límites a la reelección de altos funcionarios. Si bien en su primera parte se encuentra dirigido a analizar con más detalle lo referido a la reelección de presidentes, se inicia con una parte general, en la cual directamente se aborda si hay la posibilidad de considerar la existencia de un derecho a ser reelegido, y, de la reelección inmediata de un alto funcionario.

42. Debido a la claridad y relevancia de lo señalado por la Comisión de Venecia (entidad de la cual nuestro Tribunal Constitucional es parte) en el tema que venimos analizando, nos permitimos reproducirlo a continuación:

“[...] 81. Un análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano. Los principales instrumentos internacionales reconocen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, de votar y ser elegido y de tener acceso al servicio público, en condiciones generales de igualdad. El derecho al voto activo y pasivo debe ejercerse a través de elecciones periódicas genuinas, mediante el sufragio universal y equitativo y mediante voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos son elementos esenciales para asegurar que los individuos participen en la vida política de su comunidad. Al igual que otros derechos humanos, protegen los cimientos de la libertad, la realización plena y los derechos fundamentales de cualquier persona, considerados como la condición esencial de la dignidad humana.

82. Una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse a priori como una violación de un derecho humano. Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos.

83. Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, parecería que las circunstancias que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generaron la restricción más común al derecho de contender por cargos (por ejemplo, la necesidad de evitar que los titulares en funciones tomen ventaja de su posición para perpetuarse en el poder o abusar de los recursos públicos) persisten en la mayoría de las democracias contemporáneas.

[...]

85. Sea como fuere, en tanto no exista un fundamento teórico, internacional o constitucional para reconocer la reelección como un derecho humano, debe concebirse como una cláusula autónoma vinculada al derecho de la participación política y al derecho de postularse en elecciones. De cualquier manera, los límites a la reelección u otras restricciones del derecho de contender por un cargo de distintas formas —por ejemplo, prohibiendo la reelección de los funcionarios políticos, limitando el número de períodos consecutivos que un funcionario puede ocupar el cargo o prohibiendo la reelección consecutiva de cualquier funcionario público —imponen restricciones al derecho humano a la participación política. Así pues, deben justificarse con un objetivo legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser razonables.

86. En conclusión, la Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postular para un cargo para otro período previsto en la constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo.

[...]

93. Los límites a la reelección están orientados a proteger a la democracia de convertirse en una dictadura de facto. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la lógica de la alternancia política como un evento predecible en los asuntos públicos. Pueden ser “mecanismos importantes para evitar una dinámica política en que el vencedor se lleve todo”. También mantienen viva la esperanza de los partidos de oposición de obtener poder en el futuro cercano a través de procedimientos institucionalizados, con pocos incentivos para tomar el poder mediante un golpe. Los límites a la reelección, entonces, están orientados a proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, que son objetivos legítimos dentro del significado de las normas internacionales.

94. En las democracias modernas, la soberanía de una nación reside en el pueblo. Toda la autoridad del Estado debe emanar del pueblo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nadie puede argumentar, por ende, tener derecho de contender en una elección después de un primer mandato si la constitución dispone lo contrario. La restricción del derecho a ser elegido se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos legítimos de interés general a los que se hizo referencia arriba, que prevalecen por sobre el derecho del Presidente en funciones. Como ya se explicó, los criterios para esta restricción son tanto objetivos como razonables.

[...]

102. Los límites a la reelección pueden incidir también en los derechos de los votantes en otro sentido. Podría argumentarse que la posibilidad de reelección ayuda a garantizar la rendición de cuentas, por lo que la prohibición o las restricciones a la reelección afectan el derecho y la capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder. Desde este punto de vista, las restricciones a la reelección o las limitaciones a los períodos afectan directamente uno de los cimientos de la democracia: la capacidad de elegir libremente a los representantes, mediante voto popular y sin trabas.

[...]

103. Cabe resaltar, empero, que el pueblo puede votar libremente, pero solo por aquellos candidatos que aparecen en la boleta. La capacidad de los ciudadanos de hacer responsables a quienes ocupan el poder siempre se ve limitada por condiciones legales relacionadas con las reglas del sufragio, como edad, ciudadanía y capacidad legal, entre otras, así como por los reglamentos que rigen el derecho de postularse y aparecer en la boleta, es decir, las normas de nominación. Aun así, el derecho de votar por el candidato preferido solamente es uno, aunque esencial, de una amplia gama de actividades y derechos políticos relacionados con la participación política. Por lo tanto, las limitaciones al acceso a la elección o a la reelección no pueden considerarse como un obstáculo para el ejercicio de esos derechos y de la participación política. Así pues, en general, las restricciones al derecho humano de la participación política y de la elección de los mandatarios son permitidas dentro de una democracia constitucional, a pesar de que desde la perspectiva de los derechos subjetivos deben ser justificadas y considerarse necesarias.

104. Adicionalmente, los límites a la reelección pueden ayudar a asegurar la rendición de cuentas entre los representantes electos y con ello colaborar en la promoción de derecho humano a la participación política, al prevenir una excesiva concentración de poder en la presidencia que podría distorsionar el funcionamiento eficaz de las elecciones periódicas genuinas. Por último, un estudio reciente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

muestra que los límites a la reelección pueden ser en interés de los electores “a pesar del efecto en rendición de cuentas de las elecciones”: deben fomentar el comportamiento “‘veraz’ de los representantes en funciones, lo que a su vez les permite a los votantes reelegir selectivamente representantes de mayor calidad para un segundo período en funciones” y fortalecer la responsabilidad electoral del ejecutivo al reducir el valor de ocupar el cargo.

105. En conclusión, la limitación del derecho de sufragio que imponen los límites a la reelección persigue fines legítimos, está consagrada en la constitución y debe considerarse como una “limitación implícita” que es objetiva y razonable, dentro del margen de apreciación de los Estados. De ello se desprende que los límites a la reelección no restringen indebidamente los derechos humanos y políticos de los electores, sino que pueden contribuir a la promoción de esos derechos. [...]”

43. Como bien puede apreciarse, no existe parámetro constitucional o convencional que nos lleve a desconocer que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido admite límites, así como que nos permita inducir que existe un supuesto derecho a ser reelegido.

44. Se constata ahora que la aprobación de esta reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la República siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución y, por lo tanto, no se incurrió en vicios formales que permitan, por este tipo de consideraciones, cuestionar su constitucionalidad. Resulta oportuno anotar también que la prohibición de reelección inmediata para los alcaldes no contraviene los límites materiales que debe observar la reforma de la Constitución, pues no desnaturaliza la identidad de la carta constitucional hoy vigente.

45. Adicionalmente, corresponde advertir que la prohibición de la reelección de los alcaldes se vincula con el principio de alternancia en el poder. Compete, en todo caso, corroborar que los alcances de lo actualmente planteado en nuestro ordenamiento constitucional favorecen la sucesión de distintas autoridades electas para cada periodo municipal.

46. Y es que este Tribunal Constitucional carece de competencia para determinar si resulta preferible o conveniente la admisión de la reelección inmediata de los alcaldes, o su eliminación por cuanto no puede basar su decisión en razones de oportunidad. No le compete determinar si una medida o la otra resulta más eficiente para alcanzar determinado estado de cosas deseable, como desterrar la corrupción.

47. Sin duda alguna los actos de corrupción merecen el más enérgico rechazo, y deben ser sancionados con la máxima severidad que permitan la Constitución y demás normativa aplicable. Ahora bien, pero en aplicación del criterio de corrección funcional, este Tribunal Constitucional no puede en principio incidir en lo que constituye la esfera del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador, a quien en primer lugar le corresponde decidir cuales medidas resultan más eficientes para enfrentarla.

48. De otra parte, corresponde reiterar aquí que en el presente caso no se ha planteado la interpretación conforme a la Constitución y el control constitucional de una ley ordinaria, sino de una ley de reforma constitucional. Por ende, lo que ha debido hacer este Tribunal es apreciar, además de si se han respetado los límites formales del poder de reforma (situación que aquí se ha acreditado), es que la reforma aquí cuestionada no desnaturaliza la Constitución, haciéndole perder la identidad con la que la forjó el constituyente originario.
49. En ese sentido, cabe resaltar que el Estado peruano se identifica con la forma republicana de gobierno, con el Estado unitario descentralizado y con la separación de poderes, entre otros principios rectores a los que aquí ya se hiciera referencia. Estos principios por cierto no se ven vulnerados con la reforma del tercer párrafo del artículo 194 de nuestra Constitución, el cual introduce la ley de reforma constitucional impugnada.
50. Y es que ni la República, ni la descentralización, ni la separación de poderes dependen de que se reelija inmediatamente o no a determinados funcionarios públicos como los alcaldes, por ejemplo. En consecuencia, corresponde desestimar la presente demanda, por cuanto la ley de reforma constitucional cuestionada no contraviene parámetros centrales dentro de la configuración de nuestra Constitución, tanto a nivel de competencias, procedimientos o contenidos.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flávio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL




EXP. N.º 00008-2018-PI/TC

LIMA

FERNANDO JESUS GALINDO ALVIZURI
(EN REPRESENTACION DE 5,323
CIUDADANOS)

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

En el presente caso coincido con el sentido de lo resuelto y comparto también la mayoría de los argumentos jurídico-constitucionales que le sirven de sustento. No obstante ello, en relación a lo sostenido por la mayoría quisiera detenerme en las siguientes consideraciones:



1. En primer lugar, si bien estimo que en esta sentencia se ha seguido una línea de continuidad en lo que respecta al desarrollo jurisprudencial por este Tribunal Constitucional de la temática relativa a la reforma constitucional y sus límites, sean estos formales o materiales, y entre estos últimos, expresos o implícitos, quisiera insistir en la consideración de los derechos fundamentales como parte de los límites materiales que toda reforma parcial de la Constitución debe respetar.

2. En concreto, este Tribunal en la STC 050-2004-AI/TC (y acumulados) ha sostenido que:

(...) para evitar que los órganos constituidos en ejercicio del poder constituyente derivado que le ha sido acordado constitucionalmente, produzcan cualquier modificación de esos principios sustanciales, estos han quedado fuera del alcance del constituyente derivado. Los derechos fundamentales son consustanciales al Estado social y democrático de derecho (FJ 35).

3. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que los derechos fundamentales y otros principios constitucionales no pueden modificarse sustancialmente toda vez que le confieren la calidad de Estado democrático y Social de Derecho al Estado peruano, lo que asimila con la existencia de límites implícitos a la reforma de la Constitución (Ibíd., FJ 36).

4. Tal es el caso del artículo 32 *in fine* de la Norma Fundamental, que determina que no pueden someterse a referéndum la supresión o disminución de los derechos fundamentales de las normas, lo que a criterio de este Tribunal en la sentencia antes aludida, se presenta como “una verdadera cláusula de límite material para la potestad de reforma parcial de la Constitución” (Íd.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC

LIMA

FERNANDO JESUS GALINDO ALVIZURI
(EN REPRESENTACION DE 5,323
CIUDADANOS)

5. Lo anterior, evidentemente, no niega la posibilidad, según este Tribunal, de que “los derechos fundamentales puedan reformarse únicamente para mejorar su situación preexistente” (Ibíd., FJ 37), sin que por ello se pierda de vista que tampoco son absolutos (Íd.)
6. En segundo lugar, quisiera precisar en relación a la STC 03228-2012-PA/TC, citada en el fundamento 27 de la sentencia de mayoría como ejemplo –si bien en el ámbito de la realización del derecho a la salud- del reconocimiento por este Tribunal de las pautas o criterios que deben tenerse en cuenta para el control constitucional de las políticas públicas a evaluar, que el voto singular que emití no se refería en concreto a tales aspectos vinculados con la temática.
7. En efecto, valga esta oportunidad para dejar en claro que el voto singular emitido en la STC 03228-2012-PA/TC se debió a una indebida acumulación de pretensiones configurada según mi opinión y a la falta de legitimidad para obrar de la demandante respecto a las posibles afectaciones al derecho a la salud producto de la política del reuso alegadas en dicho caso, toda vez que a mi criterio, el derecho a la salud y el estar informado del procedimiento médico empleado no son derechos de carácter difuso.
8. Dicho en otros términos, quisiera reiterar que en anteriores casos sometidos al conocimiento de este Colegiado, como la STC 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC, ya he compartido la conclusión por la que se entiende que este Tribunal Constitucional “tiene el deber de controlar la legitimidad constitucional de las políticas públicas e incluso la ausencia de estas, en el contexto de sus deberes de respeto y garantía de los derechos”; sin que por ello se ignore que el mismo, “en principio, no participa en el diseño de las políticas públicas, no decide qué opción es mejor que otra, ni prioriza las metas” (STC 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC, FJ 22 y 18).
9. Finalmente, y en cuanto a lo medular de la presente controversia, considero que una medida como la contenida en el artículo único de la Ley 30305, cuestionada en el presente caso en el extremo referido a la prohibición de reelección inmediata de los alcaldes, no solamente ha respetado los límites formales y materiales que la Constitución prevé para su reforma, sino que, incluso, contribuye a la realización de derechos, principios y valores que ella consagra.



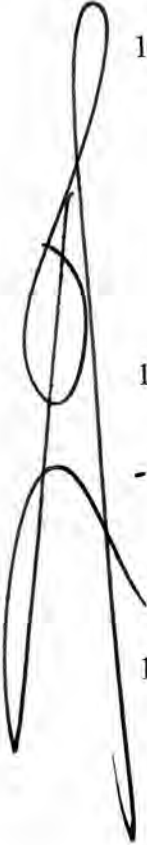
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC

LIMA

FERNANDO JESUS GALINDO ALVIZURI
(EN REPRESENTACION DE 5,323
CIUDADANOS)

- 
10. Al respecto, considero fundamental para la resolución del presente caso la consideración según la cual el principio de alternancia del gobierno no puede ser alterado a través de una reforma parcial de la Constitución llevada a cabo por el Congreso de la República (FJ 20) así como también el que se sostenga en la presente sentencia que “no existe parámetro constitucional o convencional que nos lleve a desconocer que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido admite límites, así como que nos permita inducir que existe un supuesto derecho a ser reelegido” (FJ 43).
 11. Y es que, efectivamente, nuestro orden constitucional en sentido material no garantiza el derecho a ser reelegido dentro del cúmulo de derechos de participación política reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Antes bien, lo que sí se advierte es la existencia de límites a tales derechos, que serán admisibles siempre que sean razonables y proporcionales, más allá de no vaciarlos de contenido o afectar el núcleo duro de otros principios o bienes constitucionales.
 12. En ese entendido, considero que la disposición relativa a la prohibición de reelección de los alcaldes que constituye uno de los objetos de la reforma parcial de la Constitución a este respecto, no implica una modificación sustancial de los derechos a la participación política. Antes bien, contribuye a la materialización del principio de alternancia del gobierno que constituye uno de sus fundamentos.
 13. En efecto, se trata de una reforma que se enmarca dentro de una tendencia evolutiva orientada a fortalecer, ampliar y mejorar los alcances de este principio en el caso concreto de las autoridades municipales, principio que, por lo demás, emana de la identidad de la Norma Fundamental. Además considero que la regla constitucional es un tácito incentivo a promocionar la mayor participación política de ciudadanos en la gestión municipal dando la posibilidad de la alternancia.
 14. Dicho en otros términos, la reforma constitucional objeto de control en el presente caso contribuye a la mayor realización del principio de alternancia del gobierno por lo siguiente:




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC

LIMA

FERNANDO JESUS GALINDO ALVIZURI
(EN REPRESENTACION DE 5,323
CIUDADANOS)



-Desincentiva la perjudicial distinción entre políticos (o la comúnmente llamada “clase política”) y los ciudadanos de a pie, en el sentido de que impide que en razón del acceso al cargo público por elección popular y de la correspondiente “especialización” que esto comporta, sean solamente unos cuantos aquellos que participan efectivamente en el proceso de decisión y conducción de los asuntos públicos en el ámbito de los gobiernos locales;

-Consecuentemente con ello, se promueve que los ciudadanos, independientemente de su trayectoria política o antecedentes en términos de participación directa en los asuntos públicos, puedan involucrarse cada vez más en estos últimos, de forma tal que resulte favorecida e impulsada la renovación en el ejercicio de los cargos públicos de elección popular, lo que a su vez emana como un imperativo para los partidos políticos participantes de las contiendas electorales, a fin de que inicien o continúen con el referido esfuerzo de renovación de cuadros y la participación democrática de los militantes y sin candidatos eternos, lo cual redundará a su vez en el fortalecimiento de tales partidos por cuanto se imponen límites reales al poder de las cúpulas que tienden a detentar para sí los espacios de poder al interior de los mismos; y

-Asimismo, favorece el escrutinio de la gestión saliente a realizarse por una nueva gestión, lo que a su vez aparece como un mecanismo institucional de desvelamiento y control de eventuales prácticas soterradas, lo que no suele ser ajeno a la práctica de no pocas gestiones ediles en nuestro país, lo que guarda coherencia con la consideración según la cual, como ha referido este Tribunal Constitucional, “el combate contra toda forma de corrupción goza de protección constitucional, según se desprende de los artículos 39º y 41º de la Constitución así como del orden democrático previsto en el artículo 43 de la Constitución” (STC 00017-2011-PI/TC, FJ 16).

15. En consecuencia, advierto que la reforma constitucional cuestionada en el presente caso no representa ninguna incidencia de trascendencia constitucional para los alcaldes destinatarios de la misma, en la medida que no se ha reconocido en nuestro ordenamiento jurídico un derecho a ser reelegido, menos aún de forma inmediata, y que, por el contrario, coadyuva a la plena realización



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC

LIMA

FERNANDO JESUS GALINDO ALVIZURI
(EN REPRESENTACION DE 5,323
CIUDADANOS)

del principio fundamental de alternancia del poder y, en consecuencia, de los derechos constitucionales a la participación política de los ciudadanos, de los que constituye uno de sus fundamentos.

Por tales consideraciones, considero que en el presente caso debe declararse **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30305, en lo que respecta a la modificación del artículo 194 de la Constitución, al establecer la no reelección inmediata de los alcaldes.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto pues concuerdo con la ponencia en declarar **INFUNDADA** la demanda, pero por distintas consideraciones.

El cuestionamiento del recurrente se refiere al tercer párrafo del artículo 194 de la Constitución, modificado por el artículo único de la Ley 30305, en la parte que establece: “No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones”.

La disposición fue aprobada por el Congreso de la República siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 206 de la Constitución, por lo que no se incurrió en vicios formales que afecten su constitucionalidad.

De otro lado, en el presente caso, no se ha planteado el control constitucional de una ley ordinaria sino de una ley de reforma constitucional y, por lo tanto, solo se podrá controlar si la reforma desnaturaliza la Constitución, haciéndole perder la identidad con la que la forjó el constituyente originario. En mi opinión, la prohibición de reelección inmediata para los alcaldes no contraviene los límites materiales que debe observar la reforma de la Constitución, por cuanto no desnaturaliza su identidad.

En efecto, el Estado peruano se identifica con la forma republicana de gobierno, con el estado unitario descentralizado, con la separación de poderes, entre otros principios rectores. Ni la república, ni la descentralización, ni la separación de poderes dependen de que se reeja inmediatamente o no a los alcaldes.

Por otra parte, este Tribunal Constitucional carece de competencia para determinar si resulta preferible o no la reelección inmediata de los alcaldes, por cuanto no puede basar su decisión en razones de oportunidad. En aplicación del principio de corrección funcional, este órgano de control de la Constitución no puede determinar si una medida u otra resulta más eficiente para alcanzar un determinado estado de cosas deseable, como desterrar la corrupción.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 0008-2018-PI/TC
Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI,
OPINANDO QUE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEBE
DECLARARSE FUNDADA**

Discrepo, respetuosamente, con la posición de mayoría de mis colegas magistrados, que han optado por declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley de Reforma de Constitucional 30305, “Ley de reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes”, en cuanto prohíbe la reelección inmediata de alcaldes, restringiendo tanto el derecho de ser elegido como el de elegir, en directa violación de la prohibición establecida en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, que, por mandato del Legislador Constituyente, preceptúa en su último párrafo que nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Sobre el proceso de inconstitucionalidad

1. El Proceso de Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incurra en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.
2. De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.
3. Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso *ad hoc* y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma imputada de



inconstitucionalidad. Atípico, en razón de que no se encuadra dentro de la clásica tipología de procesos consagrados en el Derecho Procesal y, además, diferente a los otros procesos constitucionales. *Sui generis*, en razón que combina el interés de la parte accionante con un interés de carácter general, consistente en la fiscalización de la producción normativa infraconstitucional de primer rango para asegurar la supremacía normativa de la Constitución.

4. El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.
5. Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.

La reforma constitucional y sus límites

6. El artículo 206° de la Constitución regula el poder de reforma de la Constitución, condicionando su ejercicio a la observancia de su procedimiento. A saber, que esta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum. O, que se puede omitir el referéndum, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En cualquiera de los supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.
7. Efectivamente, la citada disposición constitucional introduce la posibilidad de llevar a cabo la reforma constitucional pero como se trata de un poder derivado de la Constitución (constituyente constituido) se encuentra reglado y, en consecuencia, la legitimidad de la reforma constitucional dependerá de que se siga lo formal y materialmente establecido en la propia Carta.
8. El Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 0008-2018-PI/TC Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes

“La existencia de un poder constituyente derivado implica la competencia del Congreso para reformar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto. Por ello, se caracteriza por ser limitado jurídicamente y posterior” (Sentencia 0050-2004- PI/TC y acumulados, fundamento 18).

9. Corresponde advertir que el artículo 206 de la Constitución ha encargado la competencia (jurídica) de reformar la Constitución a dos poderes constituidos: Por un lado, en calidad de sujeto titular de la competencia, al Congreso de la República, quien la podrá llevar adelante por sí solo en la medida que la reforma se apruebe en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso; y, de otro, el pueblo, quien se expresa mediante referéndum.
10. Los límites formales se refieren, entonces, a la determinación de qué entidad puede realizar la reforma, que procedimiento debe seguir para ello y si es que se debe plantear un referéndum que confirma o no la reforma.
11. Sin embargo, los topes que encuentra el constituyente derivado no son solo formales, es decir relacionados con el procedimiento que debe seguirse para la reforma sino que incluye también algunos límites materiales.
12. El Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto que:

“El Poder de Reforma Constitucional en tal sentido, y a diferencia de lo que ocurre con el Poder Constituyente, es un poder limitado. Mientras que el poder creador carece de referentes objetivos y en el último de los casos, sólo puede condicionarse por las valoraciones sociales dominantes (no sería admisible un Constituyente que destruya la voluntad del pueblo), el poder creado para reformar tiene en sí mismo diversas restricciones, todas ellas nacidas de la Constitución” (Sentencia 0014-2002- PI/TC, fundamento 71).
13. Desde la sentencia 0014-2002-AI/TC el Tribunal Constitucional ha señalado que, si bien las leyes de reforma constitucional no están previstas en el artículo 200 inciso 4 de la Constitución, es competente para evaluar su constitucionalidad ya que tales reformas son introducidas al ordenamiento constitucional mediante leyes emitidas por un órgano constituido (fundamento 35).
14. Los límites materiales, a los que vengo haciendo referencia, están referidos a los contenidos de la Constitución; “a la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma” (Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 74).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 0008-2018-PI/TC
Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes

15. La doctrina sobre la materia ha identificado que los límites materiales pueden manifestarse de manera expresa o de manera implícita. Los límites expresos están enunciados positivamente en el propio texto constitucional, estableciéndose una prohibición expresa de reforma constitucional sobre determinados contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional como pone de relieve la parte demandada en su escrito de contestación.
16. De otro lado, los límites materiales implícitos hacen referencia a aquellos principios supremos que sin haber sido establecidos expresamente, no pueden ser modificados por reforma constitucional. Es decir, aquellos principios que conforma el núcleo de los elementos que identifican un texto constitucional. Estos son, la dignidad del ser humano, la soberanía del pueblo, el carácter democrático del Estado, el modelo unitario y descentralizado o la forma republicana de gobierno, entre otros que se refieren a la identidad de la Constitución (Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 76).
17. Este no ha sido un criterio aislado, en la Sentencia 0050-2004-PI/TC y acumulados, se reiteró que el Tribunal Constitucional era el principal garante de la Constitución, encontrándose a cargo de velar por la Norma Suprema, inclusive contra leyes de reforma constitucional que puedan “atentar contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta como contra los procedimientos establecidos para una reforma constitucional” (fundamento 3).
18. Sobre los valores materiales implícitos, el Tribunal sostuvo que el Congreso de la República no puede reformar la Constitución para sustituir el sistema democrático de gobierno, el régimen “representativo” o el modelo económico de la Constitución, en virtud a los artículos 1, 3, 43, y 58 de la Constitución.
19. Por otra parte, ha establecido también que los límites materiales están conformados por los valores esenciales de la Constitución, que son el principio de dignidad de la persona, la forma republicana de gobierno, el Estado Democrático de Derecho y el poder soberano del pueblo (Sentencia 0024-2005-PI/TC, fundamento 12).
20. En conclusión, a mi juicio, la presente causa debe resolverse atendiendo a estos límites formales y materiales explícitos e implícitos que sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad o no de la ley de reforma constitucional impugnada.



Análisis de constitucionalidad de la Ley 30305 que prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes

21. Habiendo determinado los límites que deben observarse al aprobar leyes de reforma constitucional, corresponde analizar si la prohibición de reelección de los alcaldes afecta la identidad de la Constitución en los términos arriba expuestos.
22. El cuestionamiento del recurrente se refiere al tercer párrafo del artículo 194 modificado por el artículo único de la Ley de Reforma Constitucional 30305 en cuanto establece que "No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones".
23. Al respecto, considero que el derecho de participación política pertenece al núcleo del Estado constitucional por resultar inherente al sistema democrático y cuenta con dos facetas: derecho a elegir y derecho a ser elegido.
24. El Tribunal Constitucional en la Sentencia 00030-2005-PI/TC, fundamento 27 b, ha establecido que:

"El derecho fundamental a ser elegido representante es un derecho de configuración legal. Ello es así no sólo porque el artículo 31° de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos representantes, 'de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica', sino también porque el principio de representación proporcional -entendido en este caso como el mecanismo, regla o fórmula que permite traducir los votos en escaños- recogido por el artículo 187° de la Constitución, queda determinado 'conforme al sistema que establece la ley', según señala este mismo artículo. En otras palabras, por voluntad del propio constituyente, la ley (orgánica) no sólo puede, sino que debe culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder al cargo de congresista.

Desde luego, que el referido derecho fundamental sea de configuración legal, no implica que la ley llamada a precisar determinadas delimitaciones a su contenido protegido se encuentre exenta de un control de constitucionalidad. Significa, tan sólo, que el constituyente ha querido dotar al legislador de un margen amplio de apreciación en la determinación del ámbito normativo del referido derecho, lo que debe ser tenido en cuenta por la jurisdicción constitucional al momento de valorar la validez o invalidez constitucional de su actuación".

25. Por otra parte, con relación al derecho elegir, es importante manifestar que dicha faceta del derecho a la participación política se sostiene en la democracia, la misma que se asienta esencialmente en la participación consciente de los ciudadanos en la deliberación pública, ya sea a título individual u organizado por medio de partidos políticos.



“... el principio democrático, inherente al Estado social y democrático de derecho, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, según reconoce y exige el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución” (Sentencia 0030-2005-PI/TC, fundamento 22).

26. Resulta contrario al núcleo mismo de la Constitución establecer restricciones en el derecho a escoger de los ciudadanos. Proscribir un candidato por la única razón de que previamente ha ejercido el cargo limita irrazonablemente las opciones del soberano que tiene derecho a elegir entre la más amplia gama de candidatos sin proscripciones legales. Por ello, la norma cuestionada deviene en inconstitucional, como también deviene en inconstitucional por conexidad el artículo 191 reformado por la ley en cuestión, en la parte que prohíba la reelección de gobernadores y vicegobernadores regionales.
27. Por lo demás, no existe democracia sin partidos políticos (la nuestra es una democracia partidista), porque la participación electoral es un derecho fundamental y solo puede ejercerse colectivamente por medio de estas organizaciones que tienen la responsabilidad de elaborar programas serios y consistentes para el desarrollo nacional, de acuerdo con el ideario de cada uno.
28. La prohibición de la reelección, por otra parte favorece la improvisación por cuanto los funcionarios con experiencia de gobierno no podrán ser elegidos nuevamente por sus conciudadanos.
29. El artículo 31 de la Constitución es una disposición clave para evaluar si la ley de reforma de la Constitución bajo análisis desnaturaliza el sentido mismo de la Carta. Establece literalmente que:
 - 29.3 Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción; y que
 - 29.4 Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Expediente 0008-2018-PI/TC
Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes**

30. Así las cosas, la reforma del artículo 194 que ha introducido el legislador restringe sin ningún lugar a dudas un aspecto nuclear del derecho de participación de los vecinos en el gobierno municipal (eligiendo a su alcalde) y la consecuencia que debe seguirse de esa limitación está prevista en la propia Constitución y es la de que esas restricciones deben ser dejadas sin efecto.
31. Queda claro entonces que la prohibición de reelección es inconstitucional porque contraviene los límites materiales que debe observar la reforma de la Constitución, por cuanto desnaturaliza el principio democrático y el derecho de participar en el gobierno municipal que, como advertí más arriba, se sustenta en la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones políticas.

Sentido de mi voto

Mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad y en consecuencia inconstitucional el fragmento del artículo único de la Ley 30305 en cuanto introduce la prohibición de reelección de los alcaldes. Del mismo modo, inconstitucional por conexidad el fragmento del artículo único de la Ley 30305 que prohíbe la reelección de gobernadores y vicegobernadores regionales

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No estoy de acuerdo con el fallo ni con la fundamentación de la sentencia en mayoría por las razones que expuse en el voto singular emitido en el auto admisorio de la presente demanda de inconstitucionalidad.

En esencia, mi opinión es que el Tribunal Constitucional no puede controlar el contenido de una reforma constitucional válidamente aprobada por el Congreso de la República. El Tribunal solo puede controlar si el Congreso siguió el procedimiento establecido en el artículo 206 de la Constitución para realizar tal reforma.

La presente sentencia convalida la constitucionalidad de la Ley 30305, de reforma constitucional, en la parte que proscribe la reelección inmediata de los alcaldes. A mi juicio, ello constituye un exceso en el ejercicio de sus funciones, pues la Constitución es parámetro y no objeto de control.

Al hacer lo que ha hecho, la sentencia erige al Tribunal Constitucional por encima de la Constitución. Esto es inaceptable.

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de inconstitucionalidad.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
LIMA
CIUDADANOS

RAZÓN DE RELATORÍA

En la fecha se procede a la publicación de la subsanación de errores materiales en el voto del magistrado Ernesto Blume Fortini. Se deja constancia que la sentencia fue publicada en el portal web institucional el 5 de octubre del presente año.

Lima, 12 de octubre de 2018


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00008-2018-PI/TC
Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes

SUBSANACION DE ERRORES MATERIALES EN EL VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

VISTO mi voto emitido en el expediente 00008-2018-PI/TC y atendiendo que en el mismo se ha incurrido en errores mecanográficos, en aplicación del artículo 121 del Código Procesal Constitucional procedo a subsanarlos en los términos siguientes:

- En el primer párrafo de la introducción del voto:
Dice: "...por mandato del Legislador Constituyente, preceptúa en su último párrafo que nulo y punible ..."
Debe decir: "...por mandato del Legislador Constituyente, preceptúa en su último párrafo que es nulo y punible ...".
- En el considerando 10:
Dice: "Los límites formales se refieren, entonces, a la determinación de qué entidad puede realizar la reforma, que procedimiento debe seguir para ello ..."
Debe decir: "Los límites formales se refieren, entonces, a la determinación de qué entidad puede realizar la reforma, qué procedimiento debe seguir para ello ...".
- En el considerando 16:
Dice: "Es decir, aquellos que conforma el núcleo..."
Debe decir: "Es decir, aquellos que conforman el núcleo...".
- En el considerando 17:
Dice: "... los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta como contra los procedimientos ..."
Debe decir: "... los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta, como contra los procedimientos ...".
- En el considerando 25:
Dice: "..., con relación al derecho elegir..."
Debe decir: "..., con relación al derecho a elegir...".

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL