



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA ACADEMICO DE DERECHO**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL MÉTODO DE
CASO JURÍDICO**

**“CASO DE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA NO REELECCION
DE ALCALDES”**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

EXPEDIENTE N°0008-2018-PI/TC

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

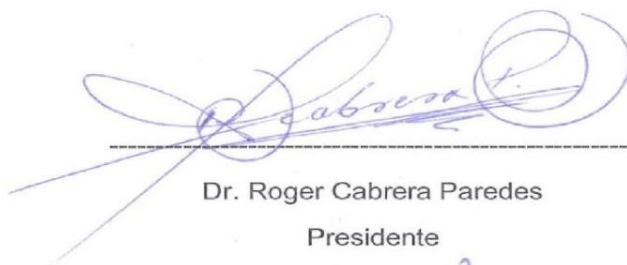
AUTORES: ALVARADO ABREGÚ, Eimy Verónica
PANAIFO HORNA, Aldo Hamilton

San Juan Bautista - Loreto – Maynas – Perú

2019

PÁGINA DE APROBACIÓN

Trabajo de suficiencia profesional (método del Caso Jurídico), sustentado en acto público el día 23 de julio del año **2019**, en la Facultad de Derecho de la Universidad Científica del Perú. Identificado por el jurado calificador y dictaminador los siguientes:



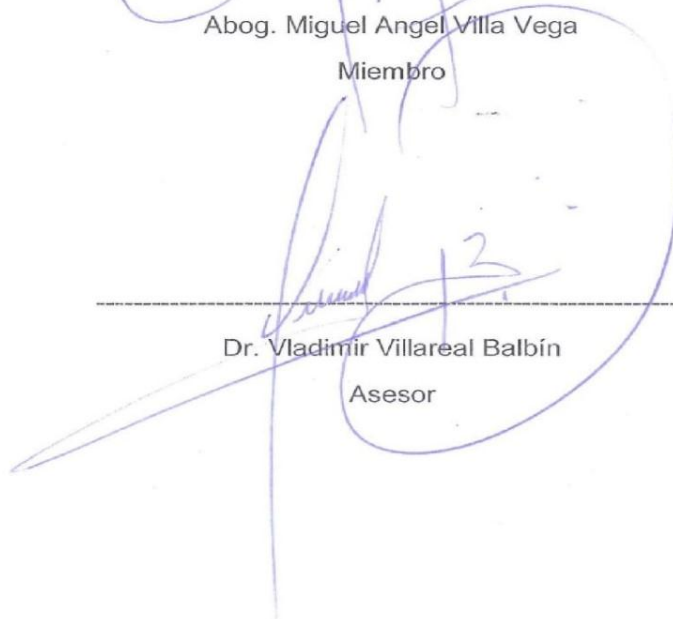
Dr. Roger Cabrera Paredes
Presidente



Mgr. Thamer López Macedo
Miembro



Abog. Miguel Angel Villa Vega
Miembro



Dr. Vladimir Villareal Balbín
Asesor

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedicamos en primer lugar a Dios nuestro señor, ya que gracias a él hemos logrado concluir satisfactoriamente nuestra carrera, por permitirnos llegar hasta esta etapa de nuestra vida profesional y habernos dado salud para lograr nuestros metas, además de su infinita sabiduría y amor.

A nuestros padres y hermanos por ser nuestra fuente de motivación e inspiración para poder superarnos cada día más por sus consejos, sus valores, y así poder encaminarnos hacia un futuro mejor.

Este trabajo de investigación llegó a su culminación, gracias a la guía del Asesor – Dr. VLADYMYR VILLARREAL BALBIN, profesional de gran experiencia en el campo de Derecho, que con su apoyo incondicional supo orientarnos y dar su conceptualización de la ley.

A nuestros profesores a quienes les debemos gran parte de nuestros conocimientos, gracias a su paciencia y enseñanza.

Finalmente un eterno agradecimiento a esta prestigiosa Universidad Científica del Perú la cual abre sus puertas a jóvenes como nosotros preparándonos para un futuro competitivo y formándonos como profesionales con sentido de seriedad, responsabilidad y rigor académico.

Los Autores

AGRADECIMIENTO

Nuestro más profundo agradecimiento a la **UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DE EL PERÚ** por ser nuestra Alma Mater. A nuestro asesor y docentes por brindarnos sus conocimientos, experiencias y sobre todo por darnos las pautas necesarias para realizar el presente trabajo de investigación y a todos los docentes de la Facultad de Derecho por brindarnos los conocimientos necesarios para ejercer esta noble profesión cuya misión es lograr Justicia para todos.

Gracias a todos nuestros compañeros de estudio por el apoyo y cariño brindado a lo largo de todas las clases.

Los Autores



Universidad Científica del Perú . UCP

"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

FACULTAD
DERECHO Y
CIENCIAS POLITICAS

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Con Resolución Decanal N° 156 del 19 de Julio de 2019, la FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS DE LA UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP designa como Jurado Evaluador y Dictaminador de la Sustentación de Trabajo de Suficiencia Profesional a los Señores:

- | | |
|-------------------------------------|------------|
| • Dr. Roger Alberto Cabrera Paredes | Presidente |
| • Mgr. Thamer Lopez Macedo | Miembro |
| • Abog. Miguel Angel Villa Vega | Miembro |

En la ciudad de Iquitos, siendo las 10:30 horas del día **Martes 23 de Julio del 2019** en las instalaciones de la UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP, se constituyó el Jurado para escuchar la sustentación y defensa del Trabajo de Suficiencia Profesional – Analisis de Metodo del Caso: **"Caso de la Ley de Reforma Constitucional sobre la No Reelección de Alcaldes. Acción de Inconstitucionalidad. Expediente N° 0008-2018-PI/TC"**

Presentado por los sustentantes:

EIMY VERONICA ALVARADO ABREGU
ALDO HAMILTON PANAIFO HORNA

Como requisito para optar el título profesional de: **Abogado**

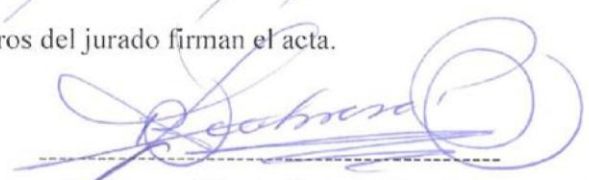
Luego de escuchar la Sustentación y formuladas las preguntas las que fueron respondidas de forma:.....

El jurado después de la deliberación en privado llegó a la siguiente conclusión:

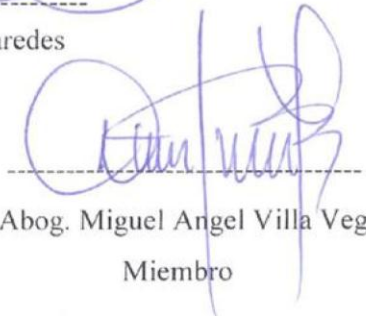
La Sustentación es:

..... *Aprobado por mayoría*

En fe de lo cual los miembros del jurado firman el acta.


Dr. Roger Alberto Cabrera Paredes
Presidente


Mgr. Thamer Lopez Macedo
Miembro


Abog. Miguel Angel Villa Vega
Miembro

CALIFICACIÓN:

Aprobado (a) Excelencia
Aprobado (a) Unanimidad
Aprobado (a) Mayoría
Desaprobado (a)

: 19 – 20
: 16– 18
: 13 – 15
: 00 – 12

RESUMEN

El presente análisis jurídico, se refiere al caso resuelto por los integrantes TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Expediente N° 0008-2018-PI/TC, realizan un exhaustivo análisis de la Sentencia sobre el tema en controversia de Inconstitucionalidad de la Ley N 30305, que modifica el artículo 194° de la Constitución Política del Perú. Teniendo como antecedentes diversos criterios expresados Convención Interamericana de los Derechos Humano, Comisión de Venecia, Derecho Comparado y Sentencias del propio Tribunal Constitucional respecto a determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del caso propuesto. Se tiene por **objetivo** de la referida Sentencia es resolver la **controversia** de la Acción de Inconstitucionalidad para determinar si la sentencia expedida vulnera los art 191°, 194 y 203° de la Constitución Política del Perú. **Material y Métodos**; se empleó una ficha de análisis de documentos bibliográfico, analizando una muestra que consistente en el Expediente N° 0008-2018-PI/TC, utilizando el Método Descriptivo Explicativo, cuyo diseño fue no experimental ex post facto. Entre el **Resultado**, en Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, declara **Infundado** el recurso Acción de Inconstitucionalidad interpuesto por Cinco mil trescientos veintitrés (5323), ciudadanos, contra la Ley N 30305, en consecuencia. En **conclusión**, el presente análisis concluye a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente, antes mencionado declaró infundada la demanda interpuesta por lo más de 5000 ciudadanos, por lo que corresponde examinar o verificar con el análisis correspondiente la vulneración al derecho a la NO reelección inmediata de alcaldes o de lo contrario esta fue emitido con arreglo a ley sin vulnerar derecho alguno.

Palabras claves: Reelección Inmediata, Inconstitucionalidad, Pleno Jurisdiccional, Tribunal Constitucional.

INDICE DEL CONTENIDO

DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	IV
RESUMEN	VI
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO	12

INTRODUCCIÓN CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO REFERENCIAL

2.1.1. Antecedentes de Estudio

2.1.1.1 La importancia de las jurisprudencias, sentencia Casatoria, y evolución normativa– Doctrina jurisprudencial vinculante de los órganos encargados.

2.1.2. Evolución Normativa

2.1.2.1 Nivel Nacional

2.1.2.2 Antecedentes en la Legislación Comparada

2.2 BASES TEÓRICAS (DEFINICIONES CONCEPTUALES)

2.2.1. Reforma Constitucional

2.2.1.1 Los Gobiernos Regionales y Estructura Orgánica

2.2.1.2. Los Gobiernos Regionales¹

2.2.1.3. Estructura Orgánica de los Gobiernos Regionales

a. El Gobernador Regional b. El Consejo Regional

c. El Consejo de Coordinación Regional

2.2.1.4. Financiamiento

2.2.2. Las Municipalidades y su Estructura Orgánica

2.2.2.1. Las Municipalidades

2.2.2.2.. Clasificación.

2.2.2.3. Estructura Orgánica

a. El Alcalde.

b. Los órganos de coordinación son:

2.2.3. Efectos de la Prohibición a la Reelección Inmediata

2.2.3.1. Los efectos positivos,

2.2.3.2. En relación a los efectos negativos,

2.2.4. La Prohibición a la Reelección Inmediata de los gobernadores regionales y alcaldes.

2.2.4.1. Análisis de la Reforma constitucional mediante Ley 30305

2.2.4.2. La prohibición a la reelección inmediata como medida de control a la corrupción en los gobiernos regionales y locales.

2.2.4.3. Análisis comparado del contenido de la ley que prohíbe la reelección inmediata de las autoridades regionales y municipales.

2.3 EL ÁMBITO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO A UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

2.3.1 La Competencia Para Examinar Una Ley Que Reforma La Constitución.

2.3.1.1 El principio político de la soberanía popular y el Tribunal Constitucional

2.3.1.2 El principio jurídico de la soberanía constitucional y el Tribunal Constitucional

2.3.1.3 La discutible consideración del control de la reforma constitucional como ‘cuestión política no justiciable’

2.3.1.4 El parámetro que se utilizará en las presentes demandas de inconstitucionalidad

2.3.1.5 La determinación de competencia

2.4 EL CANON DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

2.4.1 El análisis de la presunción de constitucionalidad de las leyes

2.4.2 La presentación de una disyuntiva sobre la norma constitucional que debe utilizarse

2.4.3 El marco constitucional del presente proceso de inconstitucionalidad

2.4.4 El precedente jurisprudencial y la Constitución

2.5. LA INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.5.1. La actuación del Tribunal Constitucional frente a un proceso de inconstitucionalidad

2.5.2 El Tribunal Constitucional como órgano de control jurídico y político

2.5.3 La independencia funcional de los magistrados

2.5.4 Los medios de comunicación y Tribunal Constitucional

2.6 EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA Y POR EL FONDO

2.6.1 . La Necesidad De Establecer Límites Constitucionales A La Ley De Reforma Constitucional

2.6.2 Según los demandantes, debe examinarse la ley de reforma constitucional

2.6.3 Según el demandado, la ley de reforma se ha hecho al amparo de decisiones del Tribunal Constitucional

2.6.4 El reconocimiento de la necesidad de cambios constitucionales

2.6.5 El Poder Constituyente y el Tribunal Constitucional

2.6.6 La reforma constitucional asignada al Congreso de la República

2.6.7 El control de los cambios constitucionales

2.6.8 El problema de los límites de la reforma constitucional

2.6.9 La dualidad de límites

2.7 REELECCIÓN NO ES UN DERECHO FUNDAMENTAL

2.7.1 Participación política

2.7.2 Existe un derecho fundamental/humano a la reelección

2.7.3 Fundamentos de la prohibición de reelección

2.7.4 Limitación al derecho de sufragio

2.7.5 Conveniente o no

2.8 TEORÍAS SOBRE ALTERNANCIA POLÍTICA 2.9 TEORÍAS SOBRE PLURALISMO DEMOCRÁTICO

2.10 ANÁLISIS DE LA 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 ADELANTE, LEY N° 30305).

2.11 BASES LEGALES

2.12. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

- a. El Derecho Constitucional b. La inconstitucionalidad
- c. Referéndum

2.13 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

2.13.1 PROBLEMA GENERAL:

2.13.2 PROBLEMA ESPECÍFICO

2.14 OBJETIVOS:

2.14.1 GENERAL:

2.14.2 ESPECÍFICO:

2.15 VARIABLES:

2.15.1 INDEPENDIENTE:

2.15.2 DEPENDIENTE:

2.16 SUPUESTOS:

2.16.1 GENERAL:

2.16.2 ESPECÍFICOS:

CAPÍTULO III

3.1 METODOLOGÍA

3.1.1 MUESTRA

3.1.2 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

3.1.3 PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

3.1.4 VALIDEZ Y CONFIABILIDAD DEL ESTUDIO:

3.1.5 PLAN DE ANÁLISIS, RIGOR Y ÉTICA:

CAPÍTULO IV RESULTADOS CAPÍTULO V DISCUSIÓN CAPÍTULO VI CONCLUSIONES CAPÍTULO VI RECOMENDACIONES CAPÍTULO VIII BIBLIOGRAFIA ANEXO

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Nos referimos en el presente trabajo de investigación a la Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes se tomó como referencia el SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Expediente N° 0008-2018-PI/TC, trata sobre el tema de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 30305, que modifica el artículo 194° de la Constitución Política del Perú actores de la demanda de acción de inconstitucionalidad interpuesta por cinco mil trescientos veintitrés (5323), ciudadanos.

Que, en el caso materia de análisis el Tribunal Constitucional , en sesión del Pleno Jurisdiccional la demanda constitucional contra la Ley N° 30305, que modifica el artículo 194° de la Constitución Política del Perú, interpuesta por cinco mil trescientos veintitrés (5323), ciudadanos peruanos que tiene como pretensión se declare Inconstitucional. Por afectar directamente al derecho de ser elegido y a la participación en las contiendas políticas que se desarrollan periódicamente en nuestra país, vulnerando a la participación democrático.

El planteamiento del problema Describimos la realidad problemática relacionada con Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes, Sentencia Del Tribunal Constitucional Expediente N° 0008-2018-PI/TC, de fecha 04 de octubre 2018 – Lima, trata sobre el tema de Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes Ley N° 30305, ¿ El propósito a Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes garantiza la disminución del fenómeno de la corrupción en el sistema democrático ?, ¿Existirán medidas menos afectiva y perfectamente compatible para combatir la corrupción ?, ¿ La prohibición de la reelección inmediata de los alcaldes permitirá fortalecer la institucionalidad democrática de los gobierno locales ?.

Es así, que existe una serie de **antecedentes** mediante el cual el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto al tema de las Reformas Constitucionales mediante Art. 206, de la propia Constitución Política del Perú, que da competencia jurídica al Congreso

de la República para reformar la Constitución en dos legislaturas ordinarias con votación favorable o dos tercios del total de congresistas o por referéndum.

Asimismo, se evidencia la **importancia** que conforme a la normatividad vigente los miembros del Tribunal Constitucional son los encargados de velar y controlar constitucionalidad las norma legales.

Por estas **razones** que motivan el estudio, se deja establecida SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Expediente N° 0008-2018-PI/TC, trata sobre el tema de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 30305, que modifica el artículo 194 de la Constitución Política del Perú .

Por lo que, el **objetivo general** es DETERMINAR SI la SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Expediente N° 0008-2018-PI/TC, trata sobre el tema de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 30305, que modifica el artículo 191°,194° y 203° de la Constitución Política del Perú; Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes es **Constitucional o Inconstitucional** mientras que el **objetivo específico** es determinar SI PROCEDE la Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de los Alcaldes

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. MARCO REFERENCIAL

2.1.1. Antecedentes de Estudio

2.1.1.1 La importancia de las jurisprudencias, sentencia Casatoria, y evolución normativa– Doctrina jurisprudencial vinculante de los órganos encargados.

SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE N° 340-98-AA/TC,

“(…) que tal potestad no es ilimitada o absolutamente discrecional, sino que se encuentra sometida a ciertos parámetros; uno de ellos y quizás el principal, el de su ejercicio conforme al principio de razonabilidad”.

Sin embargo, en el presente proceso, tal como se analizará a continuación, es pertinente que el Tribunal Constitucional, como principal garante de la Constitución, vele porque la Norma Suprema no sea en sí misma vulnerada a través de normas modificatorias que puedan atentar tanto contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta, como contra los procedimientos establecidos para una reforma constitucional. Por lo tanto, este Colegiado debe esclarecer si la norma impugnada atenta, o no, contra los ‘contenidos fundamentales’ y los procedimientos de reforma previstos en la propia Constitución. **Fundamento 11**

SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE N° 014-2002-AI/TC

Precisó que “(…) en caso que los poderes constituidos pretendieran distorsionar el marco de las atribuciones que les ha conferido la Constitución, estarían desconociendo la voluntad del poder creador e invadiendo competencias que, por principio, se encuentran totalmente vedadas. Consecuentemente, que el Poder Constituyente no pueda ser desconocido por los poderes constituidos, depende, en buena medida, de que la Constitución haya establecido sobre aquéllos un sistema de limitaciones explícitas en su ejercicio y un adecuado sistema de control que asegure el cumplimiento de tales límites”. **Fundamento 6**

SENTENCIA EXPEDIDA EN EL EXPEDIENTE N° 014-2002-AI/TC,

Este tipo de límites“(…) se encuentran referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. En esta perspectiva, pueden vislumbrarse diversas variables:

- i. En primer lugar, la Constitución individualiza al órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria. En el caso del Perú, como de la mayoría de países, este órgano es, en principio, el Congreso de la República, en calidad de poder constituido.
- ii. En segundo lugar, la Constitución describe cuál es el procedimiento que ha de seguir el órgano legitimado, lo que a su vez ha de comprender el número de legislaturas empleadas, el sistema de votación a utilizar, la habilitación o prohibición de observaciones en el proyecto, etc.
- iii. En tercer lugar, es la misma norma fundamental la que se encarga de establecer si el proyecto de reforma constitucional es sometido o no a una ratificación por parte del pueblo, que de esta forma participa en el proceso de reforma de la norma fundamental”.

Fundamento 72

SENTENCIA DEL EXPEDIENTE N° 014-2002-AI/TC

Que “(…) 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 ésta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum”.

Fundamento 84

SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE N° 014-2003-AI/TC, ha expresado que “(…) al Congreso de la República, cuya autoridad ha sido delegada por el Pueblo como fuente originaria del poder, le corresponde ineludiblemente y en el plazo más breve, la responsabilidad de terminar de consolidar de manera definitiva el proceso de reinstitucionalización democrática. Y dentro de él, la decisión de optar políticamente por el marco constitucional más conveniente, deviene en prioritaria e insoslayable”. **Fundamento 28**

ALCANCES JURÍDICOS Y POLÍTICOS DE LA LEY N° 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 alcaldes

Artículo único. Modificación de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú Modifícase el artículo 191°, 194° y 203° de la Constitución Política del Perú de acuerdo con los siguientes textos:

"ARTÍCULO 191°.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral. El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva. La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales. Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad".

"**ARTÍCULO 194°.**- 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".

"**ARTÍCULO 203°.**- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:(...) 6. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.

2.1.2. Evolución Normativa

2.1.2.1. Nivel Nacional

Aprobada la Constitución de 1993, durante el gobierno de Alberto Fujimori, se introdujo la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera postular a una reelección inmediata, gracias a la modificación del artículo 205^{o1} de la Constitución Política del Perú de 1979, que lo había proscrito. En este contexto, ***se tuvo que una vez determinado el régimen para las autoridades regionales y municipalidades, esta misma figura se adoptó para ellos y se dispuso la reelección inmediata.*** Es así que se estableció en la Constitución Política de 1993, en su tercer párrafo del artículo 194° la reelección inmediata en el ámbito municipal y en el cuarto párrafo del artículo 191° se estableció sobre la reelección inmediata de los presidentes regionales. Tras la experiencia y la crisis política del año 2000, generada por el gobierno de Alberto Fujimori, se aprobó la Ley N° 27365 que reformó,

¹ GARCÍA BELAUNDE, Domingo "Las Constituciones del Perú", pág. 522

entre otros, el artículo 112° de la Constitución ², y por la cual **se eliminó la reelección presidencial inmediata**. En este panorama, la reforma solo alcanzó a hacer cambios en el Poder Ejecutivo, **pero no se mantuvo la misma correlación con las autoridades en los gobiernos regionales y municipales**. Estos son los antecedentes a nivel nacional con relación a la reelección y su prohibición a nivel presidencia (Poder Ejecutivo), **para luego alcanzar esta medida también a las autoridades de los gobiernos regionales y a los alcaldes con la promulgación de la reciente Ley N° 30305, la misma que fue promulgada el 09/03/2015 y publicada en el diario Oficial El Peruano el 10 de marzo de 2015**.

En tal sentido se tiene que, éstos son los antecedentes más resaltantes en términos generales con relación a la prohibición de la reelección inmediata en el Perú. Como ya hemos mencionado líneas arriba en un primer término ésta prohibición se habían dado de manera expresa al ejecutivo, es decir al Presidente con la constitución de 1979 (Art. 205), pero con la promulgación de la Constitución de 1993 se instauró un régimen de reelección inmediata tanto para el Presidente de la República como los Presidentes Regionales (Art. 191) y Alcaldes (Art. 194). Cabe precisar que dicha reelección presidencial posteriormente fue derogada en el año 2000 cuando se aprobó la Ley N° 27365 que reformó el artículo 112° de la Constitución, pero dicha medida no alcanzó a los presidentes regionales y alcaldes, los mismos que hasta antes de la promulgación de la Ley N° 30305, aún tenían la posibilidad de reelegirse inmediatamente³. Pues como se sabe la Ley N° 30305, reforma tres artículos constitucionales e incorpora una disposición transitoria con la finalidad de prohibir la reelección inmediata de presidentes y vicepresidentes regionales, así como la de alcaldes provinciales y distritales.

En cuanto a la modificatoria constitucional de los Presidentes Regionales, la referida ley modifica el artículo 191° de la Constitución, cambiando la denominación por “Gobernadores Regionales” a quienes aún se les denominaba “Presidentes Regionales”, y así mismo se prohíbe su reelección inmediata. Por lo que solo pueden postular nuevamente después de haber transcurrido un periodo, teniendo también con dicha modificación la obligación de concurrir al Congreso cuando éste lo requiera. Por otro lado la

² Gaceta Jurídica, La Constitución Comentada, Tomo II, , pág. 293

³ MARZULLO CARRANZA Giuseppe, “Aproximaciones sobre la Ley que prohíbe la reelección inmediata de autoridades de los Gobiernos Regionales y de los Alcaldes”, Artículo.

modificación del artículo 194º, que se refiere a las autoridades municipales, propone prohibir la reelección inmediata de los alcaldes, siendo que dicha medida establece que tales autoridades pueden postular transcurrido otro periodo.

Cabe indicar que las iniciativas que dieron origen a la prohibición de la reelección de los gobernadores regional y alcaldes se originaron en proyectos de los grupos parlamentarios de Gana Perú, Acción Popular-Frente Amplio, Perú Posible y Fuerzas Populares.

2.1.2. 2. Antecedentes en la Legislación Comparada

Como un aporte a este trabajo de investigación hacemos una visión comparada de los países de la región andina y de latino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), que también han tenido procesos de cambio institucional relacionados con las figuras de la reelección presidencial y/o la ampliación del periodo de gobierno.

En todos los países andinos se produjo un cambio institucional profundo que pretendía superar un orden tradicional precedente y altamente criticado. Las nuevas Constituciones fueron de iniciativa del Poder Ejecutivo del momento y buscaron la reforma radical o revolución total del sistema político⁴:

2.1.2.3. La Prohibición de la Reelección Inmediata en México. Tras asumir la presidencia en 1877, Porfirio Díaz reformó dos años más tarde la Constitución, prohibiendo la reelección. Tras su retorno a la presidencia en 1884, se reformó la Constitución en 1887, declarando que el Presidente era reelegible por una sola vez, y en 1890 se autorizó la reelección indefinida.

De hecho, donde se reformó la constitución permitiendo la reelección (*como en México, Guatemala, Nicaragua y Venezuela*), esta disposición fundamentó el ejercicio del poder por una sola persona durante varios decenios. A principios del siglo XX, estaba permitida la reelección en México, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana; veinte años más tarde, únicamente Venezuela permitía la reelección.

2.1.2.4. Argentina. En Argentina La Constitución del primero de mayo del año

⁴ <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-ADses-andinos.html>

1853, fue reformada el 23 de agosto de 1994, en la que según su artículo 90° se permite la reelección por un solo periodo consecutivo, luego de la cual para una nueva elección se requiere el intervalo de un periodo.

2.1.2.5. Bolivia. La Constitución del 05 de agosto de 1994, en su artículo 87° establece una nueva elección por una sola vez después de haber transcurrido cuando menos un periodo constitucional.

2.1.2.6. Brasil. La Constitución del 05 de octubre de 1988, fue reformada en los años de 1996, 1997 y 1999, siendo que en la constitución de 1997 en su artículo 82°; se reconoce la posibilidad de reelección presidencial para un segundo mandato.

2.1.2.7. Colombia. La Constitución colombiana del 18 de julio de 1991; Prohibida la reelección de manera definitiva en su artículo 197°.

2.1.2.6. Costa Rica. La Constitución del 07 de noviembre de 1949, prohíbe la reelección de manera definitiva, según su artículo 132°.

2.1.2.8. Chile. La Constitución del 21 de octubre de 1980, no permite la reelección para el periodo siguiente, disposición impuesta en su artículo 25°.

Otros dos países, como **Paraguay y República Dominicana**, prohíben también la reelección inmediata de sus gobernantes motivados precisamente por las mismas experiencias de corrupción que en épocas anteriores impulsaron y legitimaron el principio de la no reelección.

2.2 BASES TEÓRICAS (DEFINICIONES CONCEPTUALES)

2.2.1. Reforma Constitucional⁵

Para **Jaime Araujo Rentería** “el poder de reforma constitucional [...] formal es un poder integrado a un cuerpo que existe y obra gracias a la

⁵ GARCÍA TOMA Victor. La Teoría Constitucional y el Proceso de Reforma Constitucional en el Perú. Artículo.

Constitución y que por lo mismo es un cuerpo constituido, no constituyente, delegado, no originario”. Sostiene que su legalidad y legitimidad derivan de la creación del poder constituyente originario. La reforma constitucional se entiende como aquella facultad extraordinaria otorgada a un órgano estatal usualmente el Parlamento y que está destinada a promover la revisión y enmienda del texto fundamental establecido por el poder constituyente originario. Tal proceso se lleva a cabo con los textos constitucionales escritos, e implica un conjunto de solemnidades que deben cumplirse para los efectos de sustraer la revisión y enmienda del mecanismo común u ordinario de la legislación infraconstitucional. Es evidente que mientras un texto constitucional en atención a su propia naturaleza normativa manifiesta una pretensión de perdurabilidad, la praxis política y la realidad social experimentarán cambios constantes.

La reforma constitucional es la facultad excepcional dada al Poder Constituido para revisar y modificar la Constitución parcial o totalmente, sin alterar su contenido esencial, ni destruir los principios que le dieron origen (*los derechos humanos, los derechos fundamentales, las libertades políticas, el referéndum, etc.*), siguiendo un procedimiento establecido por el poder constituyente que dio la misma Constitución Política del Estado; todo esto dentro de los límites materiales y formales que sanciona la normatividad preexistente (*artículo 206° de la Constitución*). La reforma constitucional resulta ser la modificación de la norma positiva dentro de los mismos principios, cualquier cambio a esos fundamentos requeriría la convocatoria al poder constituyente. La reforma es continuidad algunos autores la denominan defensa de la Constitución, no es ruptura que sería la destrucción del orden constitucional. La reforma total de la Constitución se entiende como la atribución que posee el Poder Constituido de revisarla en su totalidad, desde el preámbulo hasta las disposiciones finales y transitorias, pero ello nunca se puede entender como un cambio total de la misma, como lo han interpretado antojadizamente algunos.

2.2.1. Los Gobiernos Regionales y Estructura Orgánica

2.2.1.1. Los Gobiernos Regionales⁶

La Constitución Política que nos rige plantea, en su Capítulo Décimo Segundo, un esquema novedoso y que muchos consideran renovador en la estructura del Estado: ***la implantación de Gobiernos Regionales***, en reemplazo de los Alcaldes departamentos en que se dividió al Perú durante toda su vida republicana. Esta plasmación respondió a profundos anhelos descentralistas, pues su análisis ha sido materia de numerosos estudios por parte de los científicos sociales y estudiosos de la ciencia política. Lo que pretendemos es exponer algunas ideas acerca del modelo jurídico que se nos plantea en este momento y efectuar un análisis que, sin agotar el punto, muestre la sistematicidad en la implementación del gobierno regional y sus relaciones con la estructura estatal a partir de la instrumentalización de nociones provenientes del Derecho Constitucional y Administrativo.

Constituye la entidad de mayor nivel institucional en la región, con quien las municipalidades deben mantener una estrecha relación política, administrativa y económica; con el objeto de tratar de manera conjunta los problemas y las soluciones de los ámbitos provinciales, debiendo tener relaciones de cooperación sobre la base del principio de subsidiariedad; teniendo en cuenta que así lo concibe el proceso de planificación concertada y presupuesto participativo. De igual modo los sistemas de acreditación dan un especial valor al tema de la participación y la concertación. Cabe precisar que el término "descentralización", no sólo busca la estructura ideal que manejaron nuestros constituyentes, sino, en la medida de lo posible, ubicando su sustrato en la dinámica estatal. La creación de gobiernos regionales en el Perú implica un cambio sustancial en la distribución y sistematicidad del ordenamiento jurídico-político estatal peruano, mereciendo la "autonomía" que según los términos de la Constitución de 1993, la confirió en el art. 261°, y que dicha autonomía se circunscribe al ámbito económico y administrativo pasando de esta manera dada su naturaleza a definir el ámbito de sus competencias generales que le son propios como entidad pública autónoma. La plasmación constitucional de gobiernos regionales quizá hizo pensar en algún momento que estábamos ante la conformación de un Estado regional, con entes autónomos que cuentan con facultades legislativas nacidas de una descentralización política. En efecto, además de conceptualizar a la región como ente

⁶ CIURLIZZA CONTRERAS Javier, "Apuntes sobre la Autonomía de los Gobiernos Regionales".

autónomo conforme a lo establecido en citado art. 261° de nuestra Carta Magna, por otro lado tenemos que el art. 266°, prevé la mecánica a través de la cual el Gobierno Regional ejercerá la potestad legislativa que se le confiere en el ámbito de su competencia, sin dejar de lado las reglas impuestas en su momento según la Ley de Bases de la Regionalización (T.U.O), que trató con más precisión sobre el reparto competencial que corresponde a los gobiernos regionales y las atribuciones generales sectoriales que le corresponde al Gobierno Central en sus relaciones con los gobiernos regionales. Podemos concluir diciendo que los Gobiernos Regionales cuentan con la posibilidad de implementarse autónomamente y legislar en las materias de su competencia y en la ocasión en que la ley habilitante se lo permita. Sin embargo, esta afirmación no conlleva a que la región deba esperar en todos los aspectos una delegación (habilitación) previa. La Ley Orgánica de la Región implica ya una habilitación para que el Gobierno Regional pueda normar su organización interior. Es cierto que el mecanismo de la habilitación resulta cuestionable en tanto puede entrapar un proceso autonómico, pero su peligrosidad se mediatiza cuando se le concibe como un mecanismo de implementación antes que de control.

2.2.1.3. Estructura Orgánica de los Gobiernos Regionales

De acuerdo con el Artículo 191° de la Constitución Política del Perú la estructura orgánica básica de los gobiernos regionales está conformada de la siguiente manera:

- Gobernador Regional
- Consejo Regional
- Consejo de Coordinación Regional

a. El Gobernador Regional

La denominación Gobernador Regional, ha sido implantada recientemente en marzo del 2015, mediante Ley 30305, denominación que reemplazó a la de Presidente Regional. Como se desprende de la norma constitucional citada precedentemente, el Gobernador Regionales constituye el Órgano Ejecutivo del gobierno regional y sus funciones incluyen proponer y ejecutar el presupuesto, designar a los oficiales de gobierno, promulgar decretos y resoluciones, ejecutar planes y programas regionales y administrar las propiedades y rentas regionales. El

Gobernador Regional y el Consejo Regional gobiernan por un periodo de cuatro años. De acuerdo con la Ley N° 30305, Ley de Reforma Constitucional, el Gobernador Regional y el Vicegobernador Regional no pueden ser reelectos inmediatamente, para lo cual es necesario que hay transcurrido un período como mínimo, para volver a postular. Tras la promulgación de la Ley N° 30305 que prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes y presidentes regionales, cambia la denominación de **Presidentes Regionales** que eran hasta ese entonces, por la denominación de **“Gobernadores Regionales”**, y serán elegidos por un periodo de cuatro años no siendo posible la reelección inmediata

Respecto, a la modificación de la denominación de los gobernadores regionales, es de precisar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 30305, la denominación de “Presidente regional” debe entenderse como “Gobernador Regional” y la denominación de “Vicepresidente Regional” debe entenderse como “Vicegobernador Regional”, dicho cambio en la denominación no modifica, altera ni restringe las funciones ni prerrogativas que corresponde a tales autoridades como tal ni le quita su autonomía. Cabe precisar que en la actualidad ya no pueden ser reelegidos para gobernar periodos consecutivos. La reforma es el referido al cambio de nombre de presidente regional a Gobernador Regional. Al respecto, se ha dicho que “el cambio se justifica en la necesidad política de enviar un mensaje a los Presidentes Regionales, haciéndoles notar que no están en el mismo nivel jerárquico que el Presidente de la República”.⁷

b. El Consejo Regional

Por su parte el Consejo Regional debate y vota sobre el presupuesto sugerido por el presidente regional, también supervisa a todos los oficiales de gobierno y puede deponer de su cargo al presidente, su vicepresidente y a cualquier miembro del consejo. Según señala la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Artículo 15, Literal h).

c. El Consejo de Coordinación Regional

Está integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil y tiene un papel consultivo en los asuntos de planeamiento

⁷ Diario de Debates del Congreso, Primera Legislatura Ordinaria de 2014, Sesión 14.

y presupuesto, no tiene poderes ejecutivos ni legislativos. Según se estipula en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Capítulo I

“Estructura Orgánica”, Artículo 11.

2.2.1.4. Financiamiento

Según se señala en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Capítulo V “Bienes y Rentas de los Gobiernos Regionales”, Artículo N° 37: Son bienes y tributos de los gobiernos regionales que sirven para su financiamiento:

- a) Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- b) Las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto.
- c) Los tributos creados por Ley a su favor.
- d) Los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto.
- e) Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional.
- f) Los recursos asignados por concepto de canon.
- g) El producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público.
- h) Sus ingresos propios y otros que determine la ley.

2.2.2. Las Municipalidades y su Estructura Orgánica

2.2.2.1. Las Municipalidades

Conforme a nuestro ordenamiento constitucional las Municipalidades son las instituciones públicas encargadas de la gestión de las provincias, sus distritos y centros poblados del país, así como de la prestación de servicios de ámbito local en sus respectivas jurisdicciones. Se constituyen como personas jurídicas de derecho

público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, correspondiendo al gobierno de nivel local.

2.2.2.2 Clasificación.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, las municipalidades se clasifican en Municipalidades Provinciales y Municipalidades Distritales. Las Municipalidades Provinciales tienen además funciones de distritales dentro del cercado de su circunscripción, es decir, del distrito capital, el cual carece de municipalidad distrital. La citada norma legal señala además que existen dos tipos especiales de municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima; y las Municipalidades fronterizas, es decir, aquellas cuyos territorios que limitan con los de los Estados limítrofes. Como adenda, aquellas municipalidades rurales (es decir, cuyo cercado tenga una población urbana menor al 50% del total) reciben apoyos diferenciados.

2.2.2.3. Estructura Orgánica

El Concejo, está compuesto por el alcalde y los regidores, es el ente normativo y fiscalizador. La Alcaldía, en cambio, es el organismo ejecutor.

a). El Alcalde. La denominación de “Alcalde”, atañe a la persona que es elegida por elección popular para ocupar un cargo público y por tanto se encuentra al frente de la administración política de una entidad denominada Municipalidad, ya sea ésta distrital o provincial. Existe una amplia variedad de regulaciones jurídicas de esta figura, tanto en lo relativo a sus competencias y responsabilidades como a la forma en que el alcalde es elegido. El alcalde tiene un mandato que dura un periodo de cuatro años, y que en la actualidad para estas autoridades políticas está prohibida su reelección, después de haber concluido su mandato por el cual han sido elegidos anteriormente.

b). Los órganos de coordinación son:

- El Concejo de coordinación local (provincial o distrital)
- Las Juntas de delegados vecinales

Así mismo debemos recordar que la estructura orgánica administrativa de las municipalidades está compuesta por: la Gerencia Municipal, el órgano de auditoría interna, La Procuraduría Pública Municipal, la Oficina de Asesoría Jurídica y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La elección de los alcaldes (y regidores) se realizaban por sufragio popular, para un periodo de cuatro años, desde el año 1998, anteriormente desde el año 1980 se elegía por un período de tres años. El número de regidores es definido por el Jurado Nacional de Elecciones de acuerdo a la Ley de Elecciones Municipales concordante con la Constitución del Perú. Pero que a la actualidad los alcaldes tanto distritales como provinciales y demás solo serán elegidos por un periodo de cuatro años, esta disposición se implantó con Ley N° 30305, Ley de Reforma Constitucional, que establece que las autoridades de los gobiernos locales no pueden ser reelectos inmediatamente, para lo cual es necesario que hay transcurrido un período como mínimo, para volver a postular. Queda más claro el panorama cuando hacemos un ligero repaso de las relaciones que existen entre el Gobierno Central y los municipios. Al margen de la discusión en relación a si los edictos son normas de rango primario o no, resulta claro que los Concejos Municipales constituyen entes autárquicos por naturaleza. Su relación con el Gobierno Central se rige por el principio de competencia en cuanto al aspecto económico y administrativo, pero cae dentro del precepto de la jerarquía en lo que se refiere a la plasmación de políticas, sean globales o sectoriales, vía facultad legislativa.

c). La Elección Popular

Elección popular, en política, es un proceso de toma de decisiones en donde los electores eligen con su voto entre una pluralidad de candidatos para ocupar los cargos políticos en una democracia representativa.

Existen tipos de elecciones, las mismas que se denominan: **Elecciones Generales.-** *Las que se convocan para elegir a los miembros del parlamento o poder legislativo, y en su caso al jefe del Estado o del poder ejecutivo*) y; **Elecciones Regionales y Locales o de ámbito municipal.** Mediante estas elecciones se procede a elegir a las autoridades de los

gobiernos regionales y a los alcaldes municipales tanto provinciales como distritales. Se considera que hay elecciones libres cuando el voto se emite en circunstancias de libertad, es decir, que no está sometido a coacciones (voto secreto – se ejerce el derecho al sufragio) y no se adultera su sentido (fraude electoral, pucherazo); además de haberse permitido el acceso de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. La disciplina encargada de evitar el fraude en las elecciones es la Observación electoral. El mecanismo habitual de participación política de los ciudadanos en la democracia liberal son las instituciones denominadas partidos políticos, aunque hay otros mecanismos para la presentación de candidaturas electorales (*coaliciones electorales, agrupaciones de electores, etc.*).

2.2.3. Efectos de la Prohibición a la Reelección Inmediata

La no reelección tiene una larga tradición histórica, y su más sólida fundamentación es la propia experiencia histórico-política de América Latina. Básicamente son dos los fenómenos que confluyen en el origen de la no reelección como previsión constitucional muy extendida en esta región: el presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias de un presidencialismo “fuerte y centralizado”, requisito necesario para la formación del Estado Nación en el siglo XIX, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático, y que en el Perú en un primer término se centró en el Poder Ejecutivo, pero que sin embargo a la fecha también se ha a través de una reforma constitucional mediante la Ley N° 30305, también se prohíbe la reelección de los hoy gobernadores regionales (antes presidentes regionales) y de los alcaldes. “con dicha medida, el Congreso, busca contrarrestar la problemática de la corrupción fuertemente instaurada a nivel de gobiernos regionales y locales, cuyas autoridades, (presidentes regionales y alcaldes) en muchos casos, vienen siendo investigados o procesados por conformar y manejar verdaderos aparatos organizados de poder dedicados a la comisión de delitos en agravio del Estado. ”, “el juicio de necesidad supone comprobar –en palabras del Tribunal

Constitucional⁸– “que no existan otros medios alternativos que revistan, cuando menos, la misma idoneidad para lograr el objetivo constitucionalmente legítimo y que sean más benignos con el derecho afectado, el cual, entendemos que viene dado por el derecho a elegir y ser elegido libremente para los cargos de gobernador regional y alcalde.”

2.2.3.1. Los efectos positivos, que se logran a través de la Promulgación de la Ley N° 30305, según la cual se prohíbe la reelección inmediata de los Gobernadores Regionales y los Alcaldes, y de acuerdo con el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República⁹ (en adelante la CCR), son los siguientes:

- a. Mantener la coherencia en el tratamiento de la reelección del Presidente de la República, con la de los presidentes regionales y alcaldes,
- b. Evitar la administración de fondos públicos como criterio equiparable en los tres niveles de gobierno,
- c. Eliminar la disparidad de posiciones entre candidatos,
- d. Eliminar el incorrecto manejo de bienes públicos,
- e. Eliminar la incorrecta administración y,
- f. Evitar la promoción del caudillismo y del autoritarismo.

Al respecto dice a “La modificación de mayor repercusión mediática –y de evidente perjuicio o frustración de expectativas para los ahora gobernadores regionales y alcaldes- es la prohibición de la reelección de manera inmediata. Ahora, la Constitución reformada ha determinado que transcurrido otro periodo, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular (artículo 191°), y que No hay reelección inmediata para los alcaldes (artículo 194°).” “Sobre el *primer punto*, es decir, respecto de la falta de coherencia en el tratamiento de la reelección de Presidente de la República, presidentes regionales y alcaldes, la CCR indica que cuando se aprobó la Carta de 1993, se introdujo la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República (lo que significaba un cambio respecto de su predecesora de 1979), y

⁸ Sentencia recaída en el Expediente N° 003-2005-PI/TC (Fundamento Jurídico 71).

⁹ Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 292/2011-CR, proponen reformar la Constitución prohibiendo la reelección inmediata de Presidentes y Vicepresidentes Regionales así como de Alcaldes.

que, en coherencia con esta estipulación, se dispuso también la reelección inmediata de presidentes regionales y alcaldes. Sin embargo, cuando se reformó la Constitución de 1993 para eliminar la reelección inmediata del primer mandatario, no se mantuvo dicha coherencia pues se omitió extender dicha restricción para los gobernadores regionales y alcaldes. Por ello, la CCR opina que, reformada la reelección presidencial corresponde restablecer el alineamiento de los ejecutivos regionales y municipales. Este primer argumento no es del todo sólido porque la

CCR refiere que existe una “coherencia” entre las figuras ejecutivas de los tres niveles de gobierno (Gobierno central, regiones y gobiernos locales) que reclama un tratamiento homogéneo, pero no justifica dicha afirmación ni siquiera mínimamente. En ese sentido, decir que como se dispuso la reelección presidencial había que, consecuentemente, establecerla también para los gobiernos regionales y locales, y que cuando se eliminó había que hacer lo mismo con los últimos, es desconocer que son escenarios diferentes y responden a construcciones específicas. No se puede equiparar fácilmente pues la figura del titular del Poder Ejecutivo con las funciones de los gobiernos regionales y, más aun, de los municipios. Si bien todas estas autoridades ejercen función ejecutiva, no resultan extrapolables en los mismos términos, pues el grado de ejercicio y los alcances de dichas funciones son diferentes. Es más, si se buscara ser coherentes, como reclama la CCR, habría entonces además que homogenizar no solo la actual prohibición de reelección, sino también, por ejemplo, las condiciones de elegibilidad y de su especial estatuto (llegándose al absurdo, por ejemplo, de establecer fórmulas como las de los artículos 99º, 117º o 120º extensibles a los presidentes regionales y todos los alcaldes del país).” En relación al *segundo punto* ¹⁰ dice que:

“se indica la administración de fondos públicos como criterio equiparable en los tres niveles de gobierno. Según la CCR, la proscripción de la reelección inmediata en los tres niveles de gobierno no es arbitraria porque responde al criterio según el cual los titulares de los tres niveles de gobierno administran fondos públicos. Entonces, el razonamiento, bastante elemental, sería el siguiente: todo aquel que maneje fondos públicos, no puede reelegirse. ¿Por qué?, porque se presume corrupción.

Es un argumento un tanto facilista”. Respecto al *tercer punto* nos dice que: “se anota como argumento la disparidad de posiciones entre candidatos. Es decir,

¹⁰ A. García Chávarri, Op. Cit.

aquellos candidatos que “(...) no vienen ejerciendo la función pública –dice la CCR- no se encuentran en paridad de condiciones con quien postula a la reelección por cuanto este utiliza los resultados de su gestión como plataforma electoral”. Es evidente pues que esta situación presenta, de manera inobjetable, una situación de difícil igualdad de condiciones entre el presidente regional o alcalde candidato y quienes aspiran a dicho cargo. Este es un argumento fuerte a favor de la prohibición de la reelección inmediata”.

A cerca del cuarto término García señala que: “se indica como razón justificante de la reforma constitucional el incorrecto manejo de bienes públicos. La CCR da cuenta aquí de aspectos propios de la crisis de institucionalidad de que adolece nuestra sociedad (recordemos aquí la triste frase de “roba, pero hace obra”) como razones demostrativas relacionadas con el (incorrecto) manejo de los bienes públicos: (i) las campañas suelen financiarse de modo directo o indirecto con recursos públicos en sentido amplio (recursos humanos, logísticos o económicos), (ii) deficiente labor de la Contraloría General de la República, (iii) debilidad institucional, (iv) incentivo empresarial para prestar servicios en casos de candidatos a la reelección, (v) ineficacia práctica de la licencia del titular candidato, (vi) promoción de la corrupción y conflicto de intereses entre el funcionario que no cumple su labor de resguardo del patrimonio público y el candidato que requiere financiar o difundir sus actividades proselitistas, (vii) no favorecimiento a neutralidad e imparcialidad estatales. Como se puede apreciar –el análisis de cada una de las razones expuestas escapa a los límites de extensión de esta columna-, existen razones de diferente peso, algunas más plausibles que otras. Así, por ejemplo, por más pulcro que sea un alcalde en el manejo de los fondos y bienes públicos, es difícil separar un desempeño exitoso del alcalde con licencia formal del solo candidato. Es decir, inevitablemente, existe una asociación que reditúa beneficios a dicho candidato sobre los demás, y ello termina por lesionar, por citar un caso, la neutralidad. Este tema es sin duda complejo. Otros argumentos son más frágiles. Reformar la Constitución por la inoperancia de las instituciones, por ejemplo, no suena muy sensato o, más bien, dice muy mal del Estado y de la sociedad. Si se argumenta la inoperancia de la Contraloría General de la República como razón para la no reelección inmediata, ¿acaso no sería más razonable reformular dicho organismo antes que adecuar otras entidades a la luz de dicha precariedad? La salida debiera ser más compleja”. Con respecto al quinto punto, nos indica que “la CCR propone como argumento aquel relacionado con la incorrecta administración. Se señala que la no reelección inmediata elimina

el estímulo para la “inversión impropia”, esto es, de aquella no planificada sobre la base del interés general, sino sobre el afán de perpetuarse en el cargo. Además, se indica que también se favorece la burocracia y poco profesionalismo del personal. Si bien son razones a tomar en cuenta, su incidencia no es pues directa o no debiera ser determinante al momento de evaluarse la eliminación de la reelección o no, acaso porque un dato al parecer soslayado es el hecho de que el pueblo debiera valorar el mal o buen desempeño de sus autoridades para renovarles o retirarles la confianza deposita en ellos. Quizá la fórmula debiera ir más en la línea de la educación democrática que, como se sabe, es de muy largo aliento”. Finalmente, a cerca del último punto : “(...) la reelección de las autoridades locales favorece a la promoción del caudillismo y del autoritarismo, además de las políticas clientelistas. Estas, como se puede apreciar, son afirmaciones que se dicen con mucha facilidad, pero no necesariamente se encuentran sustentadas. Pareciera ser más bien que aquí se ha optado por la fácil presentación maniquea según la cual la reelección en sí misma es perversa, y la no reelección es la única salida válida. Y si ello es así, los congresistas, acaso en consecuencia, debieran por reformular el apartado correspondiente a ellos en igual sentido”.

2.2.3.2. En relación a los efectos negativos, dice que:

“dicha medida no es idónea, principalmente, por: La primera tiene que ver con la forma poco clara en la que ha sido redactada la norma. Como anota ¹¹: la redacción actual del artículo 191º de la Constitución permite sostener que la prohibición de reelección se aplica siempre que se postule a los mismos cargos. Así por ejemplo, un gobernador regional podría postular al cargo de vicegobernador en el período siguiente y viceversa, sin infringir dicha prohibición. Más aún, una interpretación de este tipo encontraría respaldo en el principio que impide la aplicación extensiva de aquellas normas que restringen derechos, como sucede en el presente caso. La segunda, íntimamente vinculada a la anterior, se fundamenta en lo que ha venido sucediendo a nivel regional y distrital en materia de corrupción. En los últimos años, hemos sido testigos de cómo diferentes autoridades regionales y locales formaron organizaciones delictivas que funcionan de manera corporativa. Es decir, se trata de organizaciones jerarquizadas, cuyos integrantes son portadores de roles determinados y con un

¹¹ Giuseppe Marzullo en: [http://elcomercio.pe/politica/actualidad/no-reeleccion-partido-castaneda-buscainterpretacionunica-noticia-\(2015\)](http://elcomercio.pe/politica/actualidad/no-reeleccion-partido-castaneda-buscainterpretacionunica-noticia-(2015))

importante nivel de articulación entre sus miembros (lo que hace pensar en los aparatos organizados de poder a los que, en materia penal, hace referencia el profesor Claus Roxin). Siendo esto así, no resultará nada difícil para dichas organizaciones el llegar a acuerdos que le permitan mantenerse en el poder a través del intercambio de candidaturas a los diferentes cargos de mando al interior de los gobiernos regionales y locales. La tercera, se coloca fuera del ámbito de los aparatos organizados a los cuales nos hemos referido anteriormente y tiene que ver con la solvencia moral de los candidatos. Así, el que postula a un cargo de elección popular con la intención de beneficiarse económicamente, incurrirá en actos de corrupción desde el primer día, ya sea que cuente con uno o dos periodos para ello, siendo que el único efecto que, en este punto, tendría la Ley N° 30305 es que una autoridad de este tipo “robará menos”, lo cual, francamente no constituye ningún consuelo. Del mismo modo, existen otras medidas menos lesivas del derecho a elegir y ser elegido que permite cumplir el objetivo de luchar contra la corrupción, (...). Estas medidas pasan por reformular y fortalecer los mecanismos ex ante y ex post en materia de lucha contra la corrupción pues mientras existan instituciones como la Contraloría General de la República, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, que no cumplan de manera eficiente y honesta con el rol que constitucionalmente tienen asignado, será muy difícil reducir significativamente el fenómeno de la corrupción. Por ello, resulta indispensable fortalecer la función preventiva de la Contraloría, institución que muy poco ha hecho en la detección temprana de los casos de corrupción de los que hemos sido testigos en los niveles de gobierno regional y municipal. Así pues, (según fuentes de la propia Contraloría General durante el primer semestre del año 2013 promovieron 45 denuncias penales a nivel nacional y 71 durante el segundo trimestre del mismo año)¹², lo que, sin duda, resulta insuficiente teniendo en cuenta los altos niveles de corrupción experimentados durante dicho periodo. Asimismo, resulta indispensable dotar de mayores recursos técnicos y humanos a las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios y a los órganos de control interno del Ministerio Público y el Poder Judicial, así como crear mecanismos más democráticos y transparentes para la elección de sus integrantes, que permitan luchar de

¹² Giuseppe Marzullo en: [http://doc.contraloria.gob.pe/reportes_procuraduria_publica/\(2015\)](http://doc.contraloria.gob.pe/reportes_procuraduria_publica/(2015)).

manera eficaz contra los actos de corrupción al interior de dichas instituciones (...). Según señala el Secretario

Ejecutivo de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE:

“... el efecto contrario que podría producir esta Ley es que los procesos de desarrollo planificados pueden verse constantemente paralizados y frenados, desde REMURPE siempre hemos afirmado que en el caso de los Gobiernos Locales son importantes que los Planes de Desarrollo Concertados y la Gestión del Territorio requieren de procesos sostenidos, en este sentido la población es la más indicada para decidir si una gestión debe dar un paso al costado o si se le debe renovar la confianza para continuar al frente del gobierno de su localidad”¹³. Sobre el argumento de que esta Ley reduce el riesgo de que las autoridades usen el dinero público para sus propios fines el representante de REMURPE afirmó que “la autoridad que es corrupta no dejará de serlo porque sepa que no va a ser reelegido, al contrario va a querer robar con más celeridad, robar más en menos tiempo, lo que hay que reforzar son los órganos de control desde el Estado que son en gran parte responsables de que la corrupción se haya fortalecido en los últimos años, además desde REMURPE siempre hemos dicho que hay que promover la Participación Ciudadana, nuestra experiencia desde REMURPE es que la gestión pública participativa mejora y legitima la gobernabilidad y la democracia.”¹⁴

2.2.4. La Prohibición a la Reelección Inmediata de los gobernadores regionales y alcaldes.

Como es de conocimiento de todos los peruanos en marzo del 2015 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30305, Ley de reforma constitucional que cambió la denominación de los presidentes regionales y prohibió la reelección de los ahora gobernadores regionales y alcaldes. La medida no es aislada, se enmarca dentro de una reforma política, modificaciones tanto legislativas como constitucionales, en aspectos orgánicos y electorales, que pretenden mejorar el funcionamiento de nuestro sistema político. La Ley N° 30305, incorpora básicamente tres modificaciones al texto constitucional; ya que por un lado prohíbe la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes, modificación que ha tenido mayor repercusión y que viene siendo comentada en diversos foros y artículo; pero además, también modifica

¹³ Lennin Patricio, La reelección de los alcaldes no era la causa de la corrupción en el Perú, Notas De Prensa, 6 Marzo del 2015.

¹⁴ Lennin Patricio, La reelección de los alcaldes no era la causa de la corrupción en el Perú, Cit.

la denominación de las autoridades regionales de “presidentes” a “gobernadores”; y dispone, a su vez, que estos deban concurrir al Congreso cuando sean llamados por el mismo.

2.2.4.1. Análisis de la Reforma constitucional mediante Ley 30305

En primer término, debemos saber que, sobre el primer punto, y el más extenso, el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, aprobado el 29 de abril de 2014, parte de una interpretación histórica para fundamentar la reforma. Se dice allí que la Constitución de 1993 contempló la reelección del Presidente de la República, y que, de igual manera, se reguló el régimen aplicable a presidentes regionales y alcaldes. Asimismo, bien se recuerda que con la reforma constitucional de la Ley N° 27365 ello se dejó de lado, proscribiendo la reelección inmediata del Presidente de la República, decisión plenamente comprensible por el particular contexto político que se vivía en aquel momento. Sin embargo, en el dictamen se pasa de allí a señalar que existe una falta de coherencia al no haberse prohibido en la Ley N° 27635 la reelección inmediata de presidentes regionales y alcaldes. De inmediato se argumenta que al realizar estas autoridades electas función ejecutiva les corresponde un estatuto similar¹⁵. Aquí podemos notar un primer problema en la motivación de la reforma pues ya en este primer momento se olvida tomar en consideración las particularidades de cada nivel de gobierno. Es decir, se asume que todos los niveles deben contar con un sistema de gobierno similar y límites idénticos para sus autoridades, sin tomar en cuenta en dicho análisis las competencias que cada uno ejerce. Más aún se extraña una reflexión mayor sobre el sistema de gobierno regional, discusión que parece no ser siquiera punto de preocupación, y donde tal vez se ha desperdiciado la posibilidad de mejorar lo que se tiene. Ahora bien, en el dictamen se reconoce que la definición de a qué cargos corresponde extender la prohibición de reelección inmediata puede ser arbitraria y por ello propone como criterio el de la administración de los fondos públicos. Así, en un párrafo resume la idea de la siguiente forma: *“los candidatos que no vienen ejerciendo la función pública no se*

¹⁵ A. Cruces Burga, “Impacto de la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de los gobernadores regionales y alcaldes”, Actualidad Constitucional. Recuperado el 23 de julio de 2015.

*encuentran en paridad de condiciones con quien postula a la reelección por cuanto este utiliza los resultados de su gestión como plataforma electoral*¹⁶.

La reforma constitucional introducida mediante Ley 30305, por medio de la cual se prohíbe la reelección inmediata de los gobernadores regionales y alcaldes, sin duda es el tema central del presente proyecto de investigación, toda vez que se trata de investigar es cuáles serían los efectos en la región Lambayeque, con la modificación constitucional antes aludida; es por ello que justamente resulta indispensable analizar posiciones críticas y posiciones a favor de dicha reforma constitucional, para luego analizar sus puntos concretos y las posibles consecuencias y/o efectos. Es evidente que la Ley N° 30305 no fue propuesta como una medida aislada. Responde a una apuesta por parte del Gobierno con miras a realizar una reforma política, reincorporando al debate público algunos temas que hace tiempo habían quedado relegados. Muchos de estos temas tampoco son nuevos, se han comentado ampliamente en textos sobre la Reforma del Estado, donde tienen presencia en la literatura sobre reforma política: *“...una verdadera reforma del Estado será aquella que redefina y mejore las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad; esto es, entre las instituciones públicas y los ciudadanos*¹⁷. Se trata, pues, de un largo debate que finalmente se ha reactivado en la arena política ante la evidencia de casos de corrupción en gobiernos regionales y gobiernos locales a nivel nacional, lo cual ha motivado que se encuentre el espacio adecuado en la agenda pública de este gobierno ya está en su tramo final.

2.2.4.2. La prohibición a la reelección inmediata como medida de control a la corrupción en los gobiernos regionales y locales.

Con la reforma constitucional que prohíbe la reelección de los gobernadores regionales y alcaldes, como se ha escuchado en diversos pronunciamientos sobre

¹⁶ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República recaído en los proyectos de Ley 292/2011-CR, 1426/2012-CR, 2566/2014, 3318/2013-CR, 3404/2013-CR, que proponen reformar la Constitución prohibiendo la reelección inmediata de Presidentes y Vicepresidentes Regionales así como de Alcaldes, Pág. 9.

¹⁷ H. Pease y G. Peirano (editores). Reforma del Estado Peruano. Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera edición, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008.

todos por los grupos parlamentarios que han propuesto dicha reforma, que se trata de una reforma que lucha contra la corrupción pues elimina el conflicto de interés del gobernante entre salvaguardar el patrimonio público y financiar su campaña y se reduce el incentivo hacia las empresas para apoyar la reelección, por otro lado también se señala que la prohibición desincentiva el caudillismo y, por el contrario, incentiva a los gobernantes a hacer buenas gestiones, dado que se dice que las autoridades elegidas por un periodo corto son posibilidad de continuar en el cargo, se preocuparán por dejar una impresión duradera en caso de que quieran ser reelegidos luego de un periodo de tiempo para luego volver a postular a ocupar el cargo político. En líneas generales, los argumentos, aunque atendibles, se pueden criticar en dos sentidos. Por un lado, es cuestionable que se motive la reforma de la Constitución en la ineficiencia de los mecanismos de control, es decir, ante la aceptación del fracaso en el diseño y ejecución de estrategias para luchar contra la corrupción, la solución que se propone es la más radical, no aquella que arregle lo que ya se sabe que no funciona. Por otro lado, las afirmaciones realizadas parecen apoyarse en percepciones que sumadas unas a otras llevan a conclusiones que, aun cuando atiendan a casos concretos, deberían someterse a una evaluación agravada en tanto la norma a modificar se encuentra en la Constitución¹⁸.

En esta línea argumentativa se puede decir que siendo el problema de la corrupción un problema palpable, al parecer no resulta muy acertada la medida como la tomada; pues como ya se ha sugerido en el propio ámbito político o en los medios público, esta reforma constitucional de prohibición a la reelección puede ser evitada creativamente por parte de quienes han venido cometiendo actos de corrupción. Sea por la rotación hacia otros cargos o por el enquistamiento de elementos nocivos en las administraciones, no parece que esta reforma sea siquiera suficiente para aliviar el problema sin una acción decidida en los mecanismos de control y la capacidad de impartir justicia.

2.2.4.3. Análisis comparado del contenido de la ley que prohíbe la reelección inmediata de las autoridades regionales y municipales.

Generalmente, en los regímenes democráticos está prohibida

¹⁸ A. Cruces Burga, Op. -Cit.

paralelamente la reelección consecutiva de alcaldes y miembros del Congreso. Por el contrario, a nivel mundial, la reelección solo se encuentra presente en alguno de los niveles de gobierno, siendo propia de una normalidad democrática, por ello, esta figura jurídica funciona en los sistemas políticos más estables del orbe. La no reelección permite un férreo dominio de unos cuantos dirigentes políticos sobre el futuro profesional de legisladores y presidentes municipales. De desbaratarse este mecanismo de control, los funcionarios electos tendrían la opción de apostar su carrera en defender las causas de los ciudadanos, ya que la reelección transformaría sus incentivos al convertir el voto en un medio para premiar o castigar, de forma unipersonal, a nuestros representantes políticos¹⁹. Existe evidencia que demuestra que los alcaldes apuestan por la reelección tienen menos probabilidad de caer en actos de corrupción, en comparación con los que ya no tienen posibilidad de reelegirse, además de que se mejora la calidad de la administración pública, sin embargo, la realidad aplicable en otros países no puede ser exportada a nuestra legislación a rajatabla. Es necesario que se analicen los factores intrínsecos de nuestro país y se busque acoplar el modelo jurídico aplicable y más beneficioso para nuestra realidad. En ese sentido, pasaremos a explicar algunos argumentos y circunstancias que favorecen o niegan la implementación de la reelección en una república como la nuestra.

2.3. EL ÁMBITO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO A UNA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

2.3.1. La Competencia Para Examinar Una Ley Que Reforma La Constitución.

2.3.1.1. El principio político de la soberanía popular y el Tribunal Constitucional

El artículo 45° de la Constitución establece que el poder del Estado emana del pueblo, lo cual constituye la expresión política del principio de la soberanía popular, propia de todo Estado social y democrático de derecho con el que se identifica la Nación, y a la cual este Colegiado debe remitirse. Con relación al Tribunal Constitucional, se sostiene que la Constitución“ (...) no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, como puede ser el caso de los órganos o instituciones ‘constitucionalmente relevantes’, sino que determina su composición, los órganos

¹⁹ Reelection. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

y método de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, recibe *ipso iure* de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órganos”²⁰. En tal medida, este Colegiado ha establecido, como parte del fundamento 2 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 014-2003-AI/TC, Caso Alberto Borea Odría, sobre la

Inconstitucionalidad de la Constitución Política de 1993, que “(...) la Constitución, así, termina convirtiéndose en el fundamento de validez de todo el ordenamiento instituido por ella. De manera que una vez que entra en vigencia, cualquier producción normativa de los poderes públicos e, inclusive, los actos y comportamientos de los particulares, deben guardarle lealtad y fidelidad. Ciertamente, no se trata sólo de una adhesión y apoyo que pueda ser medido o evaluado en el plano de la moral o la ética, sino también de una exigencia de coherencia y conformidad de la que es posible extraer consecuencias jurídicas”. En tal contexto, en toda institución pública, quienes ejerzan el poder deben estar sometidos a la expresión popular propia de un régimen democrático que se encuentra consagrada en el texto constitucional. Así, se “(...) establece también como instrumento máximo de garantía un Tribunal Constitucional, cuya misión, a la postre, no es otra que la de impedir que ningún poder constituido pueda ir en contra de la voluntad soberana del pueblo, actuada y expresada, como poder constituyente, en la propia Constitución”²².

2.3.1.2. El principio jurídico de la soberanía constitucional y el Tribunal Constitucional

En el mismo artículo 45 de la Constitución, refiriéndose al poder, se prescribe que

“(...) quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen” .En tal sentido, es indudable que este Colegiado se encuentra plenamente sometido a la eficacia y fuerza normativa de la Constitución. Este es, justamente, el principio jurídico de la soberanía constitucional.

Es más, por definición, la actividad del Tribunal Constitucional es tutelar la constitucionalidad de los actos y las normas en un Estado social y democrático de derecho. Por lo tanto, tal como lo señala el artículo 1 de su propia Ley Orgánica,

²⁰ Expediente N° 014-2003-AI/TC, Caso Alberto Borea Odría, sobre la Inconstitucionalidad de la Constitución Política de 1993

Ley N° 28301, este Colegiado“(…) se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica” De ello se desprende que, al ser un órgano primordial en la configuración y vigencia del Estado social y democrático de derecho, el Tribunal Constitucional debe propiciar en un máximo sentido que la Constitución sea cumplida en toda su plenitud y dimensión. Así, y a propósito de un proceso de inconstitucionalidad, en el fundamento 3 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2002-AI/TC, Caso de la Municipalidad Provincial de Huaura, sobre Inconstitucionalidad de Ordenanza, este Colegiado afirmó que en todo proceso sometido a su competencia se debe reconocer que “(…) la Constitución (...) actúa como parámetro, en la medida que es la *Lex Legum*”.Entonces, debe definirse si este Colegiado se encuentra capacitado para analizar, en una demanda de inconstitucionalidad, una ley de reforma constitucional, como lo es la Ley N° 28389. Es más, no se puede desconocer el hecho de que el contenido de esta ley de reforma, por haber cumplido el *íter* legislativo de su aprobación - doble votación calificada en el Congreso-, se ha integrado a la propia Norma Fundamental. Se deben revisar las posiciones al respecto.

2.3.1.3. La discutible consideración del control de la reforma constitucional como ‘cuestión política no justiciable’

Se ha considerado la posibilidad de excluir expresamente al Tribunal de cualquier acto de modificación constitucional, porque se asignaría a éste la condición de cuestión política no justiciable. Se arguye que, al no estar prevista expresamente en el artículo 200°, inciso 4 de la Constitución la ley de reforma constitucional, no podría aparecer como objeto de impugnación a través de un proceso de inconstitucionalidad, tema sobre el cual se volverá *infra*. Este Colegiado ya se ha referido a las *political questions*, señalando, como parte del fundamento 11 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 340-98-AA/TC, Caso Guillermo Rey Terry, sobre Afectación al Debido Proceso en Destitución por el Congreso, “(…) que tal potestad no es ilimitada o absolutamente discrecional, sino que se encuentra sometida a ciertos parámetros; uno de ellos y quizás el principal, el de su ejercicio conforme al principio de razonabilidad”. Sin embargo, en el presente proceso, tal como se analizará a continuación, es pertinente que el Tribunal Constitucional, como principal garante de la Constitución, vele porque la Norma Suprema no sea en sí misma vulnerada a través de normas modificatorias que puedan atentar tanto contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta, como contra los

procedimientos establecidos para una reforma constitucional. Por lo tanto, este Colegiado debe esclarecer si la norma impugnada atenta, o no, contra los ‘contenidos fundamentales’ y los procedimientos de reforma previstos en la propia Constitución.

2.3.1.4. El parámetro que se utilizará en las presentes demandas de inconstitucionalidad

Si bien, *prima facie*, se ha determinado la competencia de este Colegiado para analizar las demandas de inconstitucionalidad de una ley de reforma constitucional, es conveniente precisar cuál será su parámetro exacto de actuación. La controversia se suscita porque, de un lado, la Constitución es el parámetro básico de actuación del Tribunal Constitucional, y, por otro, se solicita que se analice la validez de la reformada Constitución. Es decir, que este Colegiado podría llegar a examinar, como parte de su competencia implícita, su propio marco constitucional de control. La determinación de tal parámetro es esencial para que se pueda asumir la atribución de examinar una ley de reforma constitucional, como lo es la Ley N° 28389. Es conveniente recalcar que tal actuación es componente elemental de la legitimidad con que se cuenta en sede constitucional. Sin embargo, el Tribunal Constitucional puede analizar la constitucionalidad de una norma de reforma de la Constitución siempre y cuando afecte el ‘contenido fundamental’ de su configuración normativa, en tanto Norma Suprema política y jurídica del Estado. Para determinar este núcleo, es imprescindible remitirnos a los parámetros que la propia reforma constitucional asume como parte de su ordenación constitucional.

Esto quiere decir que si a través de una ley de reforma constitucional se vulnera la esencia misma de la Constitución, y siendo el Tribunal Constitucional, tal como lo señala explícitamente el artículo 201° de la propia Constitución, el órgano de control de la Constitución, se encuentra legitimado para intervenir excepcionalmente como un ente competente para analizar la norma constitucional impugnada, pero única y exclusivamente sobre la base del ‘contenido fundamental’ protegido implícitamente en la Constitución.

2.3.1.5. La determinación de competencia

Este Colegiado es competente para analizar las reformas constitucionales impugnadas por las demandas que eventualmente podrían afectar el ‘contenido fundamental’ -también denominado ‘fórmula política’- de la Constitución, sobre todo en su ámbito social y, en especial, el pensionario. Para tal efecto, en el

desarrollo de esta sentencia será imprescindible determinar tal 'contenido fundamental' y establecer, previamente, cuáles son los límites materiales y formales que existen respecto a una reforma constitucional.

El marco adecuado que brinda la Constitución al Tribunal Constitucional permite señalar que este proceso vital del Estado, como un todo, "(...) en cuanto duradera renovación y progreso de la voluntad comunitaria estatal como unidad vital y real, es regulado por la Constitución". Por lo tanto, será imprescindible analizar los límites materiales y formales a los cuales se somete el Congreso nacional para realizar una ley modificatoria de la Constitución, más aún si en el fundamento 62 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 014-2002-AI/TC, Caso Colegio de Abogados del Cusco, sobre la Ley de Reforma Total de la Constitución, este Colegiado precisó que "(...) en caso que los poderes constituidos pretendieran distorsionar el marco de las atribuciones que les ha conferido la Constitución, estarían desconociendo la voluntad del poder creador e invadiendo competencias que, por principio, se encuentran totalmente vedadas. Consecuentemente, que el Poder Constituyente no pueda ser desconocido por los poderes constituidos, depende, en buena medida, de que la Constitución haya establecido sobre aquéllos un sistema de limitaciones explícitas en su ejercicio y un adecuado sistema de control que asegure el cumplimiento de tales límites".

En consecuencia, el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, y en tanto vocero del poder constituyente, es el titular legitimado para ejercer el control jurídico del poder constituido. Por tal razón, este Colegiado es el órgano competente para analizar la constitucionalidad de la ley de reforma constitucional del régimen pensionario previsto en el Decreto Ley N° 20530.

2.4. EL CANON DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

2.4.1 El análisis de la presunción de constitucionalidad de las leyes

Determinada la competencia de este Tribunal para resolver la presente causa, se mantiene aún la dificultad de establecer con precisión cuál es el parámetro que servirá para declarar inconstitucional, o no, la Ley N° 28389.

Si, según el artículo 109° de la Constitución, "(...) la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial", es posible que el principio de la presunción de constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso de la República pueda fundamentarse, siempre y cuando hayan sido expedidas por un

órgano democrático y de acuerdo al procedimiento establecido, en tanto expresión directa del principio político de soberanía popular y del principio jurídico de la soberanía constitucional antes enunciados. Esta presunción cuenta con un grado superior o reforzado de legitimidad en caso que la ley aprobada sea una de reforma constitucional, siempre que hubiese sido dictada por el poder constituyente instituido del que goza el Congreso nacional, en este caso a través del poder de reforma constitucional establecido en el artículo 206 de la Constitución.

2.4.2. La presentación de una disyuntiva sobre la norma constitucional que debe utilizarse

En la Audiencia sobre el presente caso llevada a cabo el día 3 de mayo del 2005, las partes asumieron posiciones encontradas al respecto, no llegándose a definir con claridad si las demandas planteadas deben analizarse a la luz de las normas constitucionales ahora vigentes –o sea, ya reformadas-, o si, por el contrario, corresponde el examen a partir de las normas en vigor hasta antes de la reforma. Una disyuntiva como ésta fue de cierta forma superada por este Colegiado en dos sentencias anteriores. En primer lugar, como parte del fundamento 3 de la Sentencia N° 005-96-I/TC, se precisó que “(...) para declarar la inconstitucionalidad de una norma legal, es necesario que en la Constitución exista una disposición que la contravenga en forma precisa y no a base de interpretaciones o deducciones controvertibles”. En segundo lugar, en el fundamento 22 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 014-2003-AI/TC, estableció que si se analizase la constitucionalidad de la reforma sobre la base de la norma justamente ya reformada, el parámetro “(...) no podría ser otro que los propios criterios subjetivos de quienes integramos este Colegiado. Al no encontrarse preestablecidos dichos criterios, es decir, al no mostrarse objetivados, sino depender de lo que, a nuestro juicio, pueda ser lo bueno o lo malo para el país, la imposición de una decisión al respecto nos devolvería en un solo acto a un pasado oprobioso, propio del Estado absolutista, en el que la justicia se ‘administraba’ no sobre la base de una ley, sino conforme a los caprichos del monarca. Sólo que en esta oportunidad el monarca no sería un individuo [el rey], sino 7 personas, las que precisamente formamos parte de este Tribunal”.

2.4.3. El marco constitucional del presente proceso de inconstitucionalidad

Este Colegiado considera que la presunción de constitucionalidad de las leyes debe ser respetada plenamente en un Estado social y democrático de derecho. Por ello, estima que no se puede incurrir en la contradicción jurídica de utilizar como parámetro de constitucionalidad una norma inexistente, pues, si así fuese, se contravendría el artículo 45° de la Constitución. La utilización de normas inexistentes le conferiría a éstas un carácter ultractivo. Por lo tanto, es absolutamente inconstitucional pretender utilizar como marco jurídico, en el presente proceso, el artículo 103° y la Primera Disposición Final y Transitoria reformados. De otro lado, tampoco podrían aplicarse las nuevas disposiciones constitucionales, por ser precisamente materia de impugnación constitucional. Sin embargo, estas normas constitucionales gozan de una presunción reforzada de legitimidad constitucional, hecho que no obsta su presunción *iuris tantum*. Por ello, este Tribunal circunscribirá el examen de la legitimidad de dicha reforma constitucional al parámetro del ‘contenido fundamental’ de la Constitución. Esto significa que, en principio, lo razonable sería pronunciarse respecto a las demandas de inconstitucionalidad de la Ley N° 28389 sobre la base de las normas no sujetas a controversia constitucional, y siempre referidas al derecho a la pensión, pues sólo así se podrá determinar si el procedimiento de reforma constitucional fue llevado a cabo con lealtad constitucional. Por ello, deberá examinarse dicha ley a la luz del contenido fundamental de la Constitución, difiriendo provisionalmente la utilización de las normas impugnadas.

2.4.4 El precedente jurisprudencial y la Constitución

Es conveniente determinar, vistos los argumentos de los demandantes, si este Colegiado se encuentra vinculado en su actuación a las sentencias emitidas cuando estaban vigentes las normas constitucionales modificadas. Es decir, si se encuentra condicionado por la jurisprudencia dictada cuando regía la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, que consagraba un régimen de derechos adquiridos para los pensionistas de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530. Como bien se acaba de mencionar, para resolver la presente controversia constitucional sólo se podrán usar las normas que no están sujetas a escrutinio jurisdiccional, y siempre que se pudiera haber producido una grave y clara violación al ‘contenido fundamental’ de la Constitución. Por ello, la interpretación realizada por este Tribunal respecto a las normas que sí están sujetas a control sólo pueden ser consideradas como válidas relativamente, lo

cual condiciona la inexistencia de cosa juzgada respecto a su jurisprudencia (*Vid., fundamento 116*).

Si bien, como señala el artículo 82° del Código Procesal Constitucional, “(...) las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad (...) que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos”, no podrá ser considerado como válido que este Colegiado se supedite a su jurisprudencia cuando el parámetro normativo constitucional que los demandantes invocan para resolver sus demandas ya ha sido modificado.

En aras de mayor claridad, debe comprenderse qué significa un proceso de inconstitucionalidad. Según el Código Procesal Constitucional, en su artículo 75, éste tiene como objeto “(...) la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa”. Queda claro, entonces, que este Colegiado no se encuentra sometido a las sentencias emitidas cuando regían las normas constitucionales ahora modificadas, pues el sentido de la ‘jerarquía normativa’ de la Constitución ya ha variado. Esto no significa que las sentencias expedidas en el anterior contexto normativo constitucional en materia pensionaria quedan sin efecto, por cuanto fueron expedidas válidamente.

2.5. LA INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.5.1. La actuación del Tribunal Constitucional frente a un proceso de inconstitucionalidad

Cuando se resuelve un proceso de inconstitucionalidad, no puede soslayarse su naturaleza dual, dado su carácter abstracto -u objetivo-, por ser un proceso de puro derecho, y concreto -o subjetivo-, por las consecuencias económicas y sociales que producen sus sentencias. En tal contexto, este Colegiado valora subjetivamente la constitucionalidad de actos concretos -relativos a la situación del sistema pensionario-, pues tal valoración se impone como un canon interpretativo de la Constitución; o, lo que es lo mismo, asume una ‘función de valoración’ para la resolución de la controversia constitucional.

Asimismo, en un sentido objetivo, el control de constitucionalidad debe ejercerse según los valores y principios consagrados constitucionalmente, es decir, como bien este Tribunal lo señalara en el fundamento 2 de la Sentencia emitida en el Expediente N° 002-2005-PI/TC, Caso Miguel Ángel Mufarech Nemy, sobre Inconstitucionalidad de Ley de Instalación de Planta de Gas Natural, el escrutinio

que realiza “(...) no se reduce, únicamente, a un mero examen de la ley, sino que se orienta a hacer respetar la unidad o núcleo constitucional. Esto es, promoviendo la superación de las situaciones reales conflictivas de los diversos intereses que coexisten en el marco del Estado Constitucional de Derecho, a fin de otorgar una razonable aplicación de las normas constitucionales”.

2.5.2. El Tribunal Constitucional como órgano de control jurídico y político

El Tribunal Constitucional, dada su condición de supremo intérprete de la Norma Fundamental, sustenta la validez funcional de su actuación justamente en la naturaleza de la Constitución.

Desde el punto de vista estructural y funcional, la Constitución es la norma que fundamenta el sistema jurídico y político democrático. En tal sentido, se ha enfatizado que“(...) el Derecho público no tiene absolutamente otro objeto que lo político”. De esta forma, se está proclamando la dualidad jurídico–política de la Norma Suprema. Por lo tanto, la Constitución no solamente es una norma de rasgo eminentemente jurídico, sino que el fortalecimiento del régimen democrático irá condicionando su validez y eficacia.

Es así como este Colegiado debe resolver las controversias, sobre todo las referidas a inconstitucionalidad; asumiendo su carácter político y jurídico, pero sobre un marco interpretativo estrictamente normativo, procurando resolver cuestiones sociales y asuntos públicos subyacentes en el sentido de la propia Constitución.

2.5.3. La independencia funcional de los magistrados

Por otro lado, como imperativa asunción de una exigencia de correcta administración de justicia, debe precisarse que el artículo 14° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional señala que: “Los Magistrados del Tribunal Constitucional no están sujetos a mandato imperativo ni reciben instrucciones de ninguna autoridad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo”, lo cual no comporta el desconocimiento de los legítimos intereses y las direcciones ideológicas existentes, siempre, claro está, que no subordinen su actuación jurisdiccional.

2.5.4. Los medios de comunicación y Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional valora el importante rol que cumple la prensa libre en el propio resguardo de la administración de la justicia constitucional.

Sin embargo, ante las versiones periodísticas que han puesto en duda la actuación independiente y honesta de algunos magistrados de este Colegiado que son titulares del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, así como tras la difusión inexacta y no siempre ponderada respecto al avance de los debates suscitados a raíz de esta sentencia, corresponde al Tribunal Constitucional demandar una mayor responsabilidad a los medios de comunicación social a fin de que realmente cumplan con la función encomendada por la Constitución en su artículo 6°:“(…) los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural”. Se invoca, pues, la prudencia informativa, lo que evidentemente no comporta que depongan su labor de investigación, tan necesaria, sino simplemente que lo sea respetando la judicatura, el sistema democrático y a los peruanos en general.

2.6. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA Y POR EL FONDO

2.6.1. La Necesidad De Establecer Límites Constitucionales A La Ley De Reforma Constitucional

2.6.2. Según los demandantes, debe examinarse la ley de reforma Constitucional

Los demandantes sostienen que el Tribunal Constitucional debe realizar el examen parcial de la ley de reforma constitucional, pues consideran que,“(…) de no ser así, resultaría meramente teórico y académicamente rico, pero vano y superfluo en la práctica, establecer la exigencia de límites al poder de reforma constitucional para señalar a renglón seguido que en caso el órgano competente para la reforma los supere y exceda, alterando el contenido esencial de la Constitución, no es posible controlar dichos excesos por ser una cuestión política ajena al control constitucional, y por lo tanto, no existir un órgano y un proceso autorizados para impedir y reprimir dicha reforma”. De esta forma, “es evidente que el poder reformador (constituyente derivado) del Congreso o Parlamento es insuficiente para producir una reforma que afecte, de cualquier manera, las decisiones políticas fundamentales, los principios y los valores superiores de la Constitución, entre los cuales se encuentran los derechos fundamentales que ésta reconoce y garantiza”.

2.6.3. Según el demandado, la ley de reforma se ha hecho al amparo de decisiones del Tribunal Constitucional

El demandado ha señalado como motivación de la reforma constitucional que,“(...) resulta un imposible jurídico declarar inconstitucional una reforma constitucional que tiene como objetivo cumplir con todas las previsiones, reflexiones, recomendaciones e interpretaciones que de la Constitución ha hecho el Tribunal

Constitucional en materia de régimen pensionario”

2.6.4. El reconocimiento de la necesidad de cambios constitucionales

Independientemente de los argumentos de ambas partes, corresponde analizar cómo se configura la competencia de este Colegiado para revisar una ley de reforma constitucional, determinando básicamente los parámetros que el Congreso tiene para dictarla. Las Constituciones modernas se fundan en un conjunto de principios y de reglas cuyos contenidos delimitan, con mayor o menor precisión, el marco en el que se debe resolver cualquier tipo de controversias relativas a los límites a los derechos fundamentales. Es por ello que se requiere, por definición, de un elevado grado de estabilidad y previsibilidad jurídica para permitir que las sociedades puedan alcanzar sus objetivos más valiosos, entre los que se cuenta el de organizar la convivencia humana de un modo adecuado y eficiente. Sin embargo, estabilidad y previsibilidad no significan permanencia estática, sino una continua adaptación a los cambios sociales. Por eso, se considera que la Constitución posee un carácter de ductilidad. Es necesario señalar que cualquier modificación constitucional, con independencia de cuál sea su contenido, su orientación o su especificidad, supone necesariamente una alteración del equilibrio anteriormente vigente y, de un modo especial, de aquel que regula la tensión permanente entre las tres partes principales de toda Constitución: el estatuto de las libertades, el estatuto del poder y el estatuto del control. Ello supone que tal alteración debe corresponder al sentir constitucional, y a sus valores estatuidos, pues, “(...) toda reforma constitucional pone de manifiesto cómo unas necesidades objetivas, real o supuestamente inevitables, se valoran más que la realidad normativa vigente (...) si tales modificaciones se acumulan en poco tiempo, la consecuencia inevitable será el resquebrajamiento de la confianza en la inviolabilidad de la Constitución y el debilitamiento de su fuerza normativa”. Esta modificación de los contenidos constitucionales está permitida originariamente por el propio texto del

artículo 206° de la Constitución, lo cual significa que la modificación debe efectuarse sobre la base de las circunstancias históricas correspondientes.

2.6.5. El Poder Constituyente y el Tribunal Constitucional

El Poder Constituyente originario, por ser previo y sin control jurídico, tiene la capacidad de realizar transmutaciones al texto constitucional, ya que este órgano representativo es el encargado de ‘crear’ la Constitución. Ello es así porque aparece como una entidad única, extraordinaria e ilimitada formalmente.

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que“(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro, especialmente para esta sentencia, que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea el Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’.

2.6.6. La reforma constitucional asignada al Congreso de la República

El Poder Constituyente se ha autolimitado en la actual Constitución -artículo 206- a través del poder de revisión constitucional, lo que hace posible la existencia de una reforma constitucional, siempre y cuando se siga lo formal y materialmente establecido. 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. Al respecto, este Tribunal ha sido claro en manifestar, en el fundamento 84 de la Sentencia del Expediente N° 014-2002-AI/TC, que “(...) 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 ésta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum”. De esta manera se reconoce que la titularidad del poder constituyente derivado o instituido corresponde al órgano del poder público que, de acuerdo con las normas constitucionales preexistentes, tenga competencia para introducir

modificaciones no sustanciales en la Constitución, como es el Congreso de la República.

Tal como lo ha señalado este Colegiado en el fundamento 7 de la Resolución de Admisibilidad de los Expedientes N° 0050-2004-PI/TC, 0051-2004-PI/TC, 0004-2005-PI/TC y 0007-2005-PI/TC (acumulados),“(...) las leyes de reforma constitucional tienen la capacidad de incorporarse e innovar la Constitución (parámetro y no objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad)”.

Teniendo como base ello, se ha señalado que “(...) la rigidez proporciona una estabilidad realizada en primera línea mediante la permanencia formal de las normas, en cuanto que los límites propician una estabilidad relacionada principalmente con la permanencia de determinados contenidos y con la continuidad del orden constitucional”²³.

Entonces, debe quedar claro que el Congreso tiene límites para modificar el contenido de la Constitución. Su actuación tiene una frontera. La delimitación de su competencia legislativa será revisada por este Colegiado.

2.6.7. El control de los cambios constitucionales

Corresponde, entonces, evaluar los alcances de la competencia de este Colegiado para ejercer el control de constitucionalidad sobre la ley de reforma constitucional, acotando que se encuentra habilitado, por el artículo 200, inciso 4 de la Constitución, para ejercer el control constitucional de la ley sin distinción alguna. Tal dispositivo debe ser interpretado correctamente de manera extensiva, a diferencia de lo propuesto negativamente en el *fundamento* 3; en consecuencia, puede concluirse válidamente que el precitado artículo permite la revisión de una ley de reforma constitucional. Es por ello, según lo expresado en el fundamento 6 de la Resolución de Admisibilidad de los Expedientes N° 0050-2004-PI/TC, 0051-

2004-PI/TC, 0004-2005-PI/TC y 0007-2005-PI/TC (acumulados), que“(...) es deber de este Colegiado preservar la supremacía jurídica de la Constitución, haciendo respetar los valores constitucionales -función valorativa-, expulsando la norma contraria a la Constitución -función pacificadora-, y restableciendo la racionalidad y unidad del ordenamiento jurídico-constitucional -función racionalizadora-”. Este marco de actuación permite que este Tribunal, según lo expresan los fundamentos

7 y 9 de la mencionada resolución, pueda ejercer control, pues “(...) si bien es cierto que la Constitución es creación de un Poder Constituyente, también lo es que las leyes de reforma constitucional son creación de un Poder Constituyente Constituido y, consecuentemente, restringido en su actuación por los límites jurídicos contemplados con antelación por la fuente que lo constituye (...) Que, por todo lo dicho, una ley de reforma constitucional sí es susceptible de ser impugnada en un proceso de inconstitucionalidad”.

2.6.8. El problema de los límites de la reforma constitucional

La cuestión de los límites está estrechamente vinculada con el poder constituyente

-que en su momento fue el ‘Congreso Constituyente Democrático’ (sic)- y el poder revisor -en nuestro caso, el Congreso nacional-, y las características que los diferencian. El primero tiene la calidad de soberano, y una vez que, como fruto de esa soberanía, surge la Constitución, se transforma, convirtiéndose en poder jurídico. El segundo, por su parte, al ser un poder creado y limitado, puede revisar la Constitución, y adoptar aquellos preceptos que a lo largo de la vida constitucional requieren cambios en función a la realidad que regulan, pero no puede destruir la Constitución, ni menos aún vulnerar su esencia, o como se ha venido denominando, ‘contenido fundamental’. En una aproximación de carácter inicial, todo cambio que se realice en el sistema conforme a la Constitución, no puede alterar su identidad. La adecuación de normas constitucionales sirve, más bien, para confirmar o reafirmar la mencionada identidad, en un sentido de evolución normativa y social. En este marco, es imprescindible diferenciar entre interpretación y mutación. La interpretación de un sistema jurídico significa su desarrollo, sin que por ello se varíe su base. La mutación, por el contrario, se produce cuando se han modificado los fundamentos mismos del sistema. En este esquema, en doctrina se sostiene que la interpretación es un procedimiento racional y controlable, que procura certeza y previsibilidad jurídica en las normas, mientras que la mutación “(...) modifica de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente”²⁴. Esta diferencia es clave, sobre todo en un ‘caso límite’ como es el que es materia de este proceso de inconstitucionalidad, relacionado con un supuesto de irreformabilidad del ‘contenido fundamental’, léase núcleo constitucional. Por lo tanto, desde la perspectiva de la reforma constitucional, un sistema es estable si mantiene conformidad con el desarrollo

de los principios constitucionales, o requerirá una adaptación, si ésta no vulnera la esencia constitucional sobre la que se fundamenta formalmente la comunidad política.

2.6.9. La dualidad de límites

Teniendo claro que no toda reforma constitucional se produce de conformidad con la identidad de un sistema, se examinará, en primer lugar, los límites formales que deben condicionarla. Y, en segundo, si también están presentes los límites materiales, los cuales deben construirse a partir de la propia Constitución. Si, según el artículo 45° de la Constitución, el poder se ejerce según las limitaciones que ésta impone, queda claro que el Congreso, según lo estipula el artículo 102°, debe “velar por respeto de la Constitución y de las leyes”, El sometimiento del Congreso a la Constitución lo obliga a proteger los derechos y bienes en ella recogidos, en el caso que desarrolle una norma a través de una ley regular o, aún más, cuando lo hace mediante una ley de reforma constitucional. Debido a que la autoridad del poder de reforma tiene como soporte el texto constitucional, su contenido no puede destruir su fundamento ni su razón de ser. En la medida que el poder de reforma proviene de la propia normatividad y normalidad constitucionales, pueden enunciarse, cuando menos, dos corolarios básicos:

- Que sus posibilidades formales de actuación son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere; y,
- Que sus posibilidades materiales en la modificación de los contenidos de la Constitución tienen, por necesidad, que ser también limitadas.

2.7. REELECCION NO ES UN DERECHO FUNDAMENTAL

El TC sostiene que la reelección no es contraria a los contenidos esenciales de la Constitución, más aún, teniendo en cuenta el principio de alternancia de poder. Las limitaciones al derecho de sufragio que implica la prohibición de reelección son constitucionales en tanto son razonables y están justificadas

2.7.1. Participación política

“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. Por ello, deben justificarse con un objetivo legítimo, ser necesarios en una sociedad democrática y ser razonables. La posibilidad de postularse 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. 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. 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”.

2.7.2. Existe un derecho fundamental/humano a la reelección

“La reelección no se concibe como un derecho humano. 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. 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. Así, 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”.

2.7.3. Fundamentos de la prohibición de reelección

“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”

“Mantiene 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”.

2.7.4. Limitación al derecho de sufragio

“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.

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. 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”

2.7.5. ¿Conveniente o no?

“En aplicación del criterio de corrección funcional, este Tribunal Constitucional no puede en principio incidir en lo que constituye la esfera del legislador, a quien en primer lugar le corresponde decidir cuales medidas resultan más eficientes para enfrentarla. Tribunal Constitucional carece de competencia para determinar si resulta preferible o conveniente la admisión de la reelección inmediata, o su eliminación por cuanto no puede basar su decisión en razones de oportunidad. No le compete determinar si una medida o la otra resultan más

2.8. TEORÍAS SOBRE ALTERNANCIA POLÍTICA

Desde la “Teoría Democrática en General”. Donde los actores políticos buscan el triunfo de su agrupación partidaria sean estos con votos máximos o votos mínimos de acuerdo a la precepción del pueblo electoral. Donde se busca gobernar o seguir en la administración pública y ejercer un poder al administrado. Para muchos la política es compleja por sus diversas interacciones con distintas ideas, fuerzas, pasiones, sujetos, con una dinámica de lograr el poder de su control y ejercicio. Sin embargo este es sencilla donde nos permite lograr el convencimiento entendimiento de sus necesidades de cada individuo que busca un gobernante justo que cumpla con sus expectativas de plan de vida para su familia e hijos.

La “alternancia política” cumple un rol activo en las relaciones entre el gobierno y la oposición es el punto central de la ciencias políticas.²¹

Los cambios sucesivos en la política debemos entender que es todo un proceso democrático donde nos permite al electorado poder elegir a los gobernantes de turno que expresa mejor propuestas de cambios a nuestra sociedad a través de la gestión Pública. A todas las libertades personales como es a la libertad personal, a la libertad de tránsito, libertad de expresión (expresando sus ideas y posiciones públicamente).

1) A reunirse libremente en forma pacífica.

2) A asociarse asegurando de forma sistémica las bases del pluralismo democrático.

Es la capacidad de sometimiento del poder al poder, ya que el pueblo ejerce poder sobre los gobernantes y este a la vez sobre el pueblo bajo su gobierno en la gestión pública. Es muy importante la democracia ya que nos permite elegir y censurar a los gobernantes y es por eso los cambios que debe darse en una democracia.²² .

2.9. TEORÍAS SOBRE PLURALISMO DEMOCRÁTICO

En **“las democracias contemporáneas, la conquista del poder y la lucha por la sobrevivencia tiende a ser cada vez más intensa y volátil; producto en gran medida, por la capacidad y juicio de la ciudadanía sobre los asuntos públicos.”** Es por eso que hoy en el día los ciudadanos están más informados sobre los sucesos políticos, sociales, económicos de la gestión que llevan los gobernantes por eso que somos más exigentes sobre su capacidad de cada individuo que labora en la

²¹ Vargas Jean-Paul “Teoría Democrática en General”(2016)

²² Vergottini Julio “La alternancia política” (1979) Buenos Argentina

administración pública. Nuestra sociedad gracias a esta teoría cada vez más participa en la vida democrática de nuestro país. Sabemos que nuestros derechos constitucionales en lo jurídico y políticos, el manejo de las instituciones su organización y es muy importante ya que hemos evolucionado en la cultura política de nuestro país. La confianza en la democracia parece que se hace más consistente en aquellas colectividades en la que existe mayor confianza en las organizaciones políticas. Un verdadero pluralismo, entendido como diferenciación – y no simplemente pluralidad numérica – de los centros de titularidad del poder político, es precisamente la determinación de la función de las oposiciones, portadoras de sus propias orientaciones antitéticas respecto a las de gobierno, lo que consiste verificar hoy día la permanencia de una real separación de poderes con función garantizadora. **“analizar la alternancia desde el pluralismo democrático, es comprender el desarrollo institucional del cómo se mueve el poder político entre dos objetivos contradictorios, pero igualmente necesarios: (a) el control sobre el gobierno y (b) la coordinación del gobierno”**. De esta manera la administración pública desde la más alta jerarquía del **ESTADO** (presidencia de la república) y los niveles de gobierno y sus instituciones que administra tiene como objetivo prestar servicio de acuerdo a sus funciones y competencias en la administración de nuestro país. Así como también ellos como administradores ejercen poder en la población lo que se logra sucesiones desde la masa del cual nuestra democracia nos permite. Esta teoría por su gran importancia en la gobernabilidad de la democracia se manifiesta como uno de los más aceptados en nuestro país ya que nos permite elegir en urnas a nuestros gobernantes durante un periodo de acuerdo a las normas jurídicas electorales y a través de este los ciudadanos logramos que gobiernen a través de todas las instituciones a través de las normas de leyes administrativas y también bajo un principio de dialogo y respeto del Estado de Derecho.

2.10. ANÁLISIS DE LA 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
ADELANTE, LEY N° 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 adelante, Ley N° 30305).

Quizá el aspecto más importante de la Ley N° 30305 –y en el cual se enfocará este breve artículo- está referido a la no reelección inmediata de presidentes regionales (a quienes ahora se les denomina “Gobernadores Regionales”), vicepresidentes regionales (ahora

“Vicegobernadores Regionales”) y alcaldes. En virtud a la modificación introducida por la Ley N° 30305, el artículo 191° de la Constitución Política señala que no hay reelección inmediata de gobernadores regionales y vicegobernadores, debiendo transcurrir, como mínimo, un periodo de 4 años para volver a postular. Por su parte, el artículo 194° de la Constitución establece la misma limitación para los alcaldes.

Con dicha medida, el Congreso, busca contrarrestar la problemática de la corrupción fuertemente instaurada a nivel de gobiernos regionales y locales, cuyas autoridades, (presidentes regionales y alcaldes) en muchos casos, vienen siendo investigados o procesados por conformar y manejar verdaderos aparatos organizados de poder dedicados a la comisión de delitos en agravio del Estado.

De esta manera, queda claro que la finalidad de la Ley N° 30305 es luchar contra la corrupción instaurada en los niveles de gobierno regional y municipal; sin embargo, como se argumentará seguidamente, dicha norma no supera un test de proporcionalidad, ya que, si bien la lucha contra la corrupción es un fin constitucionalmente legítimo, la prohibición de reelección de gobernadores, vicegobernadores regionales y alcaldes no constituye una medida idónea para lograr tal finalidad y, además, tampoco resulta necesaria, ya que, existen otros mecanismos por lo menos igualmente idóneos para luchar contra la corrupción.

En efecto, la idoneidad de una medida pasa por comprobar que ésta contribuya con la protección o fomento del interés constitucionalmente legítimo al que ésta apunta. En este caso, la lucha contra la corrupción. Por su parte, el juicio de necesidad supone comprobar –en palabras del Tribunal Constitucional – *“que no existan otros medios alternativos que revistan, cuando menos, la misma idoneidad para lograr el objetivo*

constitucionalmente legítimo y que sean más benignos con el derecho afectado”, el cual, entendemos que viene dado por el derecho a elegir y ser elegido libremente para los cargos de gobernador regional y alcalde.” En este caso, dicha medida no es idónea, principalmente, por tres razones.

La primera tiene que ver con la forma poco clara en la que ha sido redactada la norma. Como anota García Toma a redacción actual del artículo 191º de la Constitución permite sostener que la prohibición de reelección se aplica siempre que se postule a los mismos cargos. Así por ejemplo, un gobernador regional podría postular al cargo de vicegobernador en el período siguiente y viceversa, sin infringir dicha prohibición. Más aún, una interpretación de este tipo encontraría respaldo en el principio que impide la aplicación extensiva de aquellas normas que restringen derechos, como sucede en el presente caso.

La segunda, íntimamente vinculada a la anterior, se fundamenta en lo que ha venido sucediendo a nivel regional y distrital en materia de corrupción. En los últimos años, hemos sido testigos de cómo diferentes autoridades regionales y locales formaron organizaciones delictivas que funcionan de manera corporativa. Es decir, se trata de organizaciones jerarquizadas, cuyos integrantes son portadores de roles determinados y con un importante nivel de articulación entre sus miembros (lo que hace pensar en los aparatos organizados de poder a los que, en materia penal, hace referencia el profesor Claus Roxin). Siendo esto así, no resultará nada difícil para dichas organizaciones el llegar a acuerdos que le permitan mantenerse en el poder a través del intercambio de candidaturas a los diferentes cargos de mando al interior de los gobiernos regionales y locales.

La tercera, se coloca fuera del ámbito de los aparatos organizados a los cuales nos hemos referido anteriormente y tiene que ver con la solvencia moral de los candidatos.

Así, el que postula a un cargo de elección popular con la intención de beneficiarse económicamente, incurrirá en actos de corrupción desde el primer día, ya sea que cuente con uno o dos periodos para ello, siendo que el único efecto que, en este punto, tendría la Ley N° 30305 es que una autoridad de este tipo “robará menos”, lo cual, francamente no constituye ningún consuelo.

Del mismo modo, la prohibición de reelección tampoco resulta necesaria en la medida que existen otras medidas menos lesivas del derecho a elegir y ser elegido que permite

cumplir el objetivo de luchar contra la corrupción, acaso de manera más seria, estructurada y que permitiría atacar la raíz del problema. Estas medidas pasan por reformular y fortalecer los mecanismos *ex ante* y *ex post* en materia de lucha contra la corrupción pues mientras existan instituciones como la Contraloría General de la República, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, que no cumplan de manera eficiente y honesta con el rol que constitucionalmente tienen asignado, será muy difícil reducir significativamente el fenómeno de la corrupción. Por ello, resulta indispensable fortalecer la función preventiva de la Contraloría, institución que muy poco ha hecho en la detección temprana de los casos de corrupción de los que hemos sido testigos en los niveles de gobierno regional y municipal. Así pues, según fuentes de la propia Contraloría General, durante el primer semestre del año 2013 promovieron 45 denuncias penales a nivel nacional y 71 durante el segundo trimestre del mismo año, lo que, sin duda, resulta insuficiente teniendo en cuenta los altos niveles de corrupción experimentados durante dicho periodo. Asimismo, resulta indispensable dotar de mayores recursos técnicos y humanos a las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios y a los órganos de control interno del Ministerio Público y el Poder Judicial, así como crear mecanismos más democráticos y transparentes para la elección de sus integrantes, que permitan luchar de manera eficaz contra los actos de corrupción al interior de dichas instituciones. Pues una cosa es clara y es que, mientras la posibilidad de ser sancionado penalmente-incluso administrativamente, vía la destitución- sea considerablemente baja, como sucede actualmente, no existirán los incentivos necesarios para que sus integrantes no incurran en actos de corrupción. De esta manera, la Ley N° 30305 no resulta ni idónea ni necesaria para combatir el fenómeno de la corrupción a nivel regional y municipal y, peor aún, trunca las legítimas aspiraciones de quienes pretenden hacer una carrera política con vocación de continuidad y, lo que es peor, hará inviable cualquier propuesta de gobierno regional y distrital sustentada en proyectos de inversión y reformas institucionales de largo plazo. Por todo ello, la Ley N° 30305 podría ser cuestionada por la vía de la acción de inconstitucionalidad o el amparo en la que se cuestione la idoneidad y necesidad de la prohibición de reelección como medida para combatir la corrupción. En cuanto a la aplicación de la Ley N° 30305 en el tiempo, haciendo una interpretación sistemática de los artículos 103° y 109° de la Constitución, dicha norma se encuentra en vigencia desde el día siguiente de su publicación y resulta exigible a quienes, actualmente, se encuentran ejerciendo el cargo de gobernador regional o alcalde distrital, por lo que, dichas autoridades no podrán postular a la reelección en el próximo periodo.

2.11. BASES LEGALES

- La Constitución Política del Perú del año 1993, contiene las siguientes disposiciones relacionadas con el Derecho Previsional:
- Sexta Disposición Complementaria de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864, modificada en su Disposición Complementaria por la Ley 27734 Artículos 6, 10 y
- Código de Ética de la función Pública, Ley N° 27815, Artículos 6 y 7
- Ley Orgánica de Elecciones. Ley 26859, Artículo 192

2.12. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS

a). El Derecho Constitucional

Concepto.- Es pertinente precisar que en materia de derecho, como en ninguna otra disciplina, las teorías y corrientes doctrinarias, por lo general resultan comprensiblemente contradictorias en razón de que cada autor expone su punto de vista desde una determinada postura ideológica, advirtiéndose la falta de uniformidad que existe en los criterios vertidos por los más connotados estudiosos de la materia. Inicialmente consideraremos la definición propuesta por Carlos Mouchet, quien nos dice:

El derecho constitucional se ocupa de la estructura jurídica que en el derecho positivo tienen los Estados, y de la regulación de las relaciones que se producen entre el Estado y los ciudadanos o súbditos. Generalmente se le considera como la rama del derecho público interno relativa a la organización del Estado y a la regulación de las relaciones de los poderes de éste entre sí y con los particulares gobernados [3] Seguidamente, expondremos los siguientes conceptos, a fin de que esto sirva para formarnos una idea clara y concreta sobre el concepto de nuestro curso. Pacheco Gómez nos dice que "El Derecho Constitucional es el conjunto de normas jurídicas que regulan la estructura fundamental del Estado, la organización y funcionamiento de los poderes públicos .La siguiente es la que contiene mayor amplitud conceptual:

Derecho Constitucional; conjunto de normas jurídicas positivas y habilitantes de Derecho público interno elaboradas por el constituyente que:

- Regulan y limitan el poder del Estado
- Determinan su forma de gobierno creando los poderes que la componen.
- Fijan las relaciones de estos poderes entre sí.

- Establecen las reglas fundamentales de las relaciones entre el Estado y los individuos.

Es un conjunto porque esas normas no están aisladas, por ejemplo los derechos fundamentales individuales, solo se las entiende a través de la prohibición de ser cambiados por leyes reglamentarias. Aquí se compatibiliza el Principio de Relatividad de los Derechos con el Principio de Supremacía Constitucional. Es un conjunto normas de jurídicas habilitantes por que otorga validez al resto del ordenamiento jurídico y su incumplimiento merece declaración de inconstitucionalidad. Es un conjunto de normas jurídicas positivas (del latín "positum", puestas, escritas) porque esta conjunto de reglas están puestas, están escritas en textos como, por ejemplo en la Constitución Política del Estado Peruano, o en las sentencias constitucionales del Tribunal Constitucional. En puridad, nos enseña que: "El Derecho Constitucional es el conjunto de normas, principios y doctrinas que tratan sobre la organización del Estado, su función y competencia y sobre los derechos y garantías de las personas. Es una rama del Derecho Público"

b). La inconstitucionalidad

" La acción de inconstitucionalidad, en su concreta configuración constitucional y legal en el Perú, como aquel instrumento procesal – constitucional por virtud del cual determinadas personas físicas o jurídicas (" legitimación activa") pueden plantear, dentro de un plazo determinado y con arreglo las formalidades establecidas (" procedimiento"), al Tribunal Constitucional del Perú (" competencia") si determinadas normas jurídicas (" objeto de control") aprobadas por determinados poderes públicos dotados de poder normativo (" legitimación pasivo") son, o no, compatibles con la Constitución (" parámetros"), para que dicho Tribunal, tras la tramitación procesal correspondiente (" procedimiento"), resuelva al respecto de manera vinculante y con efectos generales, decretando en su caso la inconstitucionalidad hacia el futuro (salvo la retroactividad benigna) de la norma (" eficacia temporal y personal de la sentencia")

Finalmente, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional con la acción de Inconstitucionalidad se pretende la declaración por parte del Tribunal Constitucional, de la inconstitucionalidad de una norma jurídica, en uso del control concentrado y con efectos erga omnes para expulsarla definitivamente del sistema jurídico. Es más se ha señalado que la acción de inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional, cumple con las tres funciones básicas del control constitucional abstracto: valoración, pacificación y ordenadora.

Función de valoración.- Pues la determinación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un dispositivo legal es determinada con relación a los valores que han sido recogidos por la Constitución.

Función de pacificación.- Esta se remite, a que, al declararse la inconstitucionalidad de un texto legal, se lo expulsa del ordenamiento jurídico para evitar eventuales incongruencias, según la exigible tesis de que el ordenamiento sea armónico

Función ordenadora.- Implica que los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad son vinculantes para todos aquellos poderes y sujetos que deban aplicar las normas jurídicas.²⁵

c). El Referéndum

El Referéndum un mecanismo de participación ciudadana por el que se le consulta a la población su opinión acerca de temas considerados de especial importancia para el desarrollo y progreso de un país. Un referéndum suele promoverse cuando se considera que el sistema político e institucional no está preparado para tomar una decisión sobre un tema urgente y que influye de manera directa en la vida de la población. El referéndum está reconocido como derecho ciudadano en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú. El referéndum o referendo es un mecanismo de democracia directa (MDD) y de participación ciudadana donde se pregunta la opinión de los ciudadanos para aprobar o rechazar la creación, modificación o derogación de una ley o un acto administrativo a través del sufragio

²⁵. BRAGE Camazano, Joaquín. " La acción peruana de Inconstitucional", en Revista Pensamiento Constitucional. N° 19 (2014)

²⁶ESCOBAR Fornos, : "El Derecho Constitucional es el conjunto de normas, principios y doctrinas que tratan sobre la organización del Estado, su función y competencia y sobre los derechos y garantías de las personas ".

El referéndum proviene del latín referéndum del gerundio refiere que significa 'volver a llevar', o sea, volver a llevar una decisión con consultas adicionales en procesos

Todos los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum tienen como fin impulsar la democracia participativa o democracia directa que busca generar ciudadanos con roles más protagónicos en las decisiones de carácter público

- El referéndum revocatorio o revocatorio del mandato es una consulta popular sobre la permanencia o no de un Jefe de Estado. El referéndum revocatorio debe incluirse dentro de la Constitución del país y para que sea efectivo debe ser iniciado con una lista significativa de ciudadanos que exijan el referéndum revocatorio.
- El referéndum revocatorio sólo puede considerarse como tal si los resultados determinan efectivamente sobre la permanencia o la salida del actual Jefe de Estado. Si los resultados no son determinantes entonces se considera como un plebiscito.

2.13. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

2.13.1 Problema General:

¿ La Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 0008-2018-PI/TC, trata sobre el tema de Inconstitucionalidad de la Ley N° 30305, que modifica el artículo 191°,194° y 203° de la Constitución Política del Perú; Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes es **Constitucional o Inconstitucional?**.

2.13.2 Problema Específico

¿Procede la Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de los Alcaldes?

2.14. OBJETIVOS:

2.14.1 General:

Determinar SI la Sentencia TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, la Ley N° 30305, que modifica el artículo 194° de la Constitución Política del Perú. Es Constitucionalidad o inconstitucionalidad.

2.14.2 Especifico:

Determinar SI procede la Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de los Alcaldes

2.15. VARIABLES:

2.15.1. Independiente:

Afectación al derecho constitucional a participar en los procesos electorales

2.15.2. Dependiente: No reelección
de alcaldes

2.16. SUPUESTOS:

2.16.1 General:

La Ley N°30305 de la Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes; atenta con el derecho constitucionales

2.16.2 Específicos:

La Ley N°30305 de la Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes; Es idóneo para fortalecer la institucionalidad en municipalidades y gobiernos regionales.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3. METODOLOGÍA:

El presente trabajo de investigación se enmarca dentro del nivel de investigación DESCRIPTIVA-EXPLICATIVA.

3.1.1. Muestra:

La muestra de estudio estuvo constituida por el fallo de los Magistrados TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Expediente N° 0008-2018-PI/TC, trata sobre el tema de constitucionalidad contra la Ley N° 30305, que modifica el artículo 194 de la Constitución Política del Perú.

3.1.2. Técnicas E Instrumentos De Recolección De Datos:

Las técnicas a utilizarse en el presente trabajo de investigación son las que a continuación se detallan:

- **Análisis De Documentos**, con esta técnica se obtendrá la información sobre la Sentencia Del Tribunal Constitucional Expediente N° 00082018-PI/TC, trata sobre el tema de constitucionalidad contra la Ley N° 30305, la Constitución Política del Perú; artículo 191°,194° y 203°, Ley N° 30305 – Ley de la NO reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores Regionales.– la Ley N°30906, No reelección de Parlamentario , Ley orgánica y reglamentación del Congreso de la Republica , Código Procesal Constitucional y Ley Orgánica de Elecciones. Ley 26859, Artículo 192°
- **Fichaje De Materiales Escritos**, para obtener la información general del marco teórico y la situación de la legislación, para una determinada conceptualización.

3.1.3. PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS:

Para la recolección de datos se realizó las siguientes actividades:

1. Se analizó la Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 00082018-PI/TC, trata sobre el tema de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30305, la Constitución Política del Perú; artículo 191°,194° y 203°, Ley N° 30305 – Ley de la NO reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores Regionales.
2. Se procedió posteriormente a extraer los fundamentos de los fallos emitidos por los órganos jurisdiccionales que conocieron y resolvieron este caso.
3. Se comparó el fallo y los fundamentos de la Sentencia, con otras sentencias emitidas anteriormente en casos similares.
4. Se procedió posteriormente a la elaboración de los resultados encontrados.
5. La recolección estuvo a cargo de los autores del método de caso.
6. El procesamiento de la información se realizó mediante el uso De Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 0008-2018PI/TC, trata sobre el tema de inconstitucionalidad Ley N° 30305, la Constitución Política del Perú; artículo 191°,194° y 203°, Ley N° 30305 – Ley de la NO reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores Regionales.–Ley N° 30906 No reelección de Parlamentario , Ley orgánica y reglamentación del Congreso de la Republica , Código Procesal Constitucional y Ley Orgánica de Elecciones. Ley 26859, Artículo 192°
7. Durante toda la recolección de información se aplicaron los principios éticos y valores.

3.1.4. Validez Y Confiabilidad Del Estudio:

Los instrumentos utilizados fueron sometidos a validez y confiabilidad, por tratarse de Resoluciones, Casaciones, Sentencias y Jurisprudencias, teniendo todas precedentes vinculantes, emitidas por el máximo Ente de Justicia de nuestro país el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Asimismo, se tiene que estos se encuentran exentos de mediciones por tratarse de una investigación de tipo descriptivo con respecto a la Sentencia del Tribunal Constitucional; Expediente N° 0008-2018PI/TC.

3.1.5. Plan De Análisis, Rigor Y Ética:

La información extraída del caso investigado, se siguió el procedimiento antes indicado, ciñéndose estrictamente a revisar no solo la sentencia tomada de muestra, sino la jurisprudencia constitucional que formó un criterio sobre, Ley de la NO reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores Regionales; así como la doctrina sobre este tema de Investigación y análisis.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

Respecto al análisis de la sentencia de tribunal constitucional los siguientes resultaos:

Con respecto al análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional; Expediente N° 00082018-PI/TC. , se tiene que:

La reforma constitucional del recurrente solo se refiere al tercer párrafo del artículo 194 modificado por el artículo único de la ley 3'0305 en cuanto establecen "que no hay reelección inmediata por para los alcaldes .Transcurrido otro periodo, como mínimo pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones.

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 establecer límites a la posibilidad de un alcalde o alcaldesa sea reelegido inmediatamente, y así seguir desempeñando la funciones que viene ejerciendo. No se estas planteando una prohibición absoluto 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. Corresponde apreciar cual 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 3 del protocolo I del convenio europeo de derechos humanos (previsto, justo es decir, para los parlamentarios o congresistas).

En este 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 derechos (fundamental o humano conceptos que hoy cada vez que entenderse como sinónimo) 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, incluyendo un supuesto derecho a la reelección de quien ejerce un cargo y desea mantenerse en él esta preocupación, por cierto, no es nueva ni exclusiva de nuestro país. Ha sido planteada, incluso en escenarios como el de la comisión de Venecia, entidad que hoy hace a 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 es 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.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN

Debate sobre la Ley de la Reforma Constitucional N 30305, prohibición de la reelección inmediata de los gobernadores regionales y alcaldes, el congresista Martín Belaunde; propuso eliminar el último párrafo de la cuarta disposición transitoria especial propuesta, que dice: “Los gobernadores regionales, vicegobernadores regionales y alcaldes que hayan sido electos en el proceso electoral del 2014 no podrán postular a la reelección”.

Su colega Javier Bedoya; explicaría enseguida, que dicho texto se contradecía con el primer párrafo de la misma disposición, que precisa que la prohibición de la reelección entraría en vigencia a partir del proceso electoral del 2018. Si la reforma constitucional fuera aprobada en esta legislatura su ratificación se produciría en la segunda legislatura (en el primer semestre de 2015), en cuyo caso la nueva disposición constitucional no podría aplicarse a las nuevas autoridades por no ser retroactiva. También observó que el último párrafo del Art. 194º del dictamen en debate disponía que las autoridades regionales y ediles renunciasen “seis meses antes de la elección respectiva”... Lo que se contradecía con lo señalado en el cuarto párrafo del texto del nuevo artículo 191º y tercer párrafo del nuevo Art. 194º propuesto, que establecen que

el mandato de dichas autoridades “no es revocable ni renunciable”.

Es más, el jurista advirtió también que esas mismas disposiciones colisionaban con lo prescrito en el Art. 31º de la Constitución, que establece como derecho ciudadano participar en los asuntos públicos “mediante (...) remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas”. “Si aprobáramos el texto presente, ¿a quién se aplicaría el derecho constitucional que establece el artículo 31 de la Constitución?”, se preguntó. Al debate se sumó el legislador Daniel Abugattás; quien anotó que la norma estaba confundiendo el término ‘regional’ con el término ‘departamental’, lo que no resulta correcto a la luz de lo prescrito en el artículo 191º de la Carta Magna que señala que para constituir una región podrán integrarse dos o

más circunscripciones departamentales, lo que debe ser especificado en el proyecto en debate.

A su turno, Javier Velásquez; propuso añadir un texto para precisar que las nuevas autoridades regionales y locales a elegirse este año no pueden volver a postular en el 2018; en tanto que Yehude Simon; propuso ampliar el plazo de mandato de las autoridades a cinco años para que pueda hacer obras. “Cuatro años es muy poco tiempo”. En otro momento del debate, Martín Rivas; opinó que las observaciones eran atendibles y propuso que el dictamen retornara a la comisión dictaminadora, sugerencia a la que se sumó Simon Munaro, quien añadió que también se pidiera la opinión de la Comisión de Descentralización.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

1. El Congreso de la República, modificó el artículo 191° y 194° de la Constitución Política del Perú, prohibiendo la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes, argumentando que la reelección de mencionadas autoridades limita la renovación de cuadros diligenciales en los movimientos y partidos políticos, limitado la aparición de nuevos liderazgos; además manifestando que, la posibilidad de reelegirse de una autoridad permite la mala utilización de recursos públicos, fomentando el clientelismo político, al estar tentada la autoridad a reelegirse, propiciando que sus gestiones estén pensadas en función a quedarse en el poder, utilizando recursos públicos para asistencialismo con fines proselitistas y electorales, empleando casi siempre la logística y recursos de las entidades para sus partidos y movimientos con fines electorales.
2. Un sector de la sociedad y de la opinión pública considera que no necesariamente una reelección inmediata genera perjuicios para el sistema democrático como se suele pensar; por el contrario, hasta se podría mejorar la calidad de la democracia con la continuidad de los programas y proyectos de inversión llevados a cabo por el gobierno de turno a reelegirse y así podría prolongar gestiones gubernamentales con un mismo programa y equipo técnico durante un periodo prolongado. Por lo que con fecha 12 de abril de 2018, cinco mil trescientos veintitrés ciudadanos interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30305, que, modificando el artículo 194° de la Constitución, establece la no reelección inmediata para alcaldes.
3. El Tribunal Constitucional mediante sentencia, STC 0008-2018-PI, determinó que la reelección de alcaldes no configura como derecho fundamental de acuerdo a la Comisión de Venecia, manifestando que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección y que la posibilidad de postularse 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, estableciendo que los límites a la reelección están orientados a proteger a la democracia de convertirse en una

dictadura de facto. Adicionalmente, señala que 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

El TC ha precisado que, no existe parámetro constitucional o convencional que nos lleve a desconocer que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido admita límites, que nos permita inducir que existe un supuesto derecho a ser reelegido, 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.

Asimismo, advierte el TC que la prohibición de la reelección de los alcaldes se vincula con el principio de alternancia en el poder, corroborando en todo caso que los alcances de lo actualmente planteado en nuestro ordenamiento constitucional favorecen la sucesión de distintas autoridades electas para cada periodo municipal 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; por lo que la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30305 fue desestimada, por no contravenir los parámetros centrales dentro de la configuración de nuestra Constitución, tanto a nivel de competencias, procedimientos o contenidos.

CAPÍTULO VII

RECOMENDACIONES

1. Si el argumento principal del órgano legislativo de nuestro país, para modificar la constitución y no permitir la reelección de gobernadores y alcaldes, ha sido que como órganos ejecutivos manejan recursos públicos, y al ser tentador para las autoridades reelegirse en el cargo, y por ende estarían utilizando los recursos de las Entidades de manera clientelista con fines proselitistas y electorales para continuar en el cargo; tal situación constituye el mismo argumento para la no reelección inmediata del Presidente de la República, para supuestamente evitar el manejo indebido de recursos públicos, en consecuencia, al igual que el periodo que dura el cargo del máximo representante del Poder ejecutivo, de se debería ampliar a cinco (05) años el periodo de los gobernadores y alcaldes con el fin de darles un mayor tiempo para poder ejecutar programas y proyectos de inversión importantes para el desarrollo de su comunidad.
2. La Contraloría General de la Republica (CGR), como órgano de control, debería realizar eficientemente su labor de supervisor de la legalidad de la ejecución del gasto público, expresamente encomendada por la Constitución Política del Perú, realizando intervenciones útiles y oportunas, para evidenciar y denunciar a aquellas autoridades que mal emplean los recursos del Estado con fines proselitistas, utilizando directa o indirectamente recursos humanos (Utilización de personal), recursos materiales (Papel, fotocopias o teléfonos) o económicos (Desviación de fondos).
3. Que el Congreso del República, dote de herramientas legales al Jurado Nacional de Elecciones, para que, durante los procesos electorales, tenga la posibilidad de cautelar, controlar, vigilar y sobre todo sancionar a las autoridades, movimientos y partidos políticos, que utilicen bienes y recursos públicos de manera indebida para financiar campañas políticas

CAPÍTULO VIII

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFIA

- ✓ 1. BERNALES BALLESTEROS, Enrique." La Constitución de 1993. Análisis Comparado". Lima, Editora RAO Jurídica S.R.L, cuarta edición, 1998
- ✓ 2. BRAGE CAMAZANO, Joaquín. " La acción peruana de Inconstitucional", en Revista Pensamiento Constitucional. N° 19 (2014).
- ✓ 3. CÁCERES ARCE, Jorge." El control Constitucional en el Perú". Arequipa. LPG, 2004
- ✓ 4. FIGUEROA GUTARRA, Edwin." El proceso de inconstitucionalidad. Desarrollo, límites y retos" en Revista Pensamiento Constitucional. N° 18 (2013).
- ✓ 5. GARCÍA TOMA, Víctor. " Teoría del Estado Constitucional". Lima. Palestra. 2005
- ✓ 6. TABOADA PILCO, Giammpol. " La Constitución Política del Perú de 1993", editorial Grijley E.I.R.L., 2014
- ✓ 7. VARGAS Jean-Paul "Teoría Democrática en General"(2016)
- ✓ 8. VERGOTTINI Julio "La alternancia política" (1979) Buenos Argentina

LEYES

- ✓ 1. Constitución Política del Perú. 1993
- ✓ 2. Ley N° 28237 Código Procesal Constitucional
- ✓ 3. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Ley N° 2830
- ✓ 4 Ley de Elecciones Municipales N° 26864, modificada en su Disposición Complementaria por la Ley 27734 Artículos 6, 10 y
- ✓ 5. Código de Ética de la función Pública, Ley N° 27815, Artículos 6 y 7 ✓ 6. Ley Orgánica de Elecciones. Ley 26859, Artículo 192

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL:

- ✓ 1. STC N° 340-98-AA/TC
- ✓ 2. STC N° 014-2002-AI/TC
- ✓ 3. STC N° 014-2003-AI/TC,
- ✓ 4. STC N° 0008-2018-PI/TC

ANEXOS

ANEXOS

METODO DE CASO: “Prohibición de la Reelección inmediata a los alcaldes y gobernadores regionales.

Panaifo Horna Aldo Hamilton y Eimy Verónica Alvarado Abregú

PROBLEMA	OBJETIVOS	SUPUESTOS	VARIABLES	INDICADORES	METODOLOGIA
<u>GENERAL:</u> ¿ La Sentencia Del Tribunal Constitucional Expediente N° 0008-2018-PI/TC, trata sobre el tema de Inconstitucionalidad de la Ley N° 30305, que modifica el artículo 191°,194° y 203° de la Constitución Política del Perú; Ley de Reforma Constitucional	<u>GENERAL:</u> ¿ Determinar si la Sentencia Del Tribunal Constitucional Expediente N° 0008-2018-PI/TC, trata sobre el tema de Inconstitucionalidad de la Ley N° 30305, que modifica el artículo 191°,194° y 203° de la Constitución Política del Perú; Ley de Reforma	<u>GENERAL:</u> La Ley N°30305 de la Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes; atenta contra derechos constitucionales	<u>VARIABLE</u> INDEPENDIENTE: Afectación al derecho constitucional a participar en los procesos electorales DEPENDIENTE: No ser reelegido	-Análisis de la Sentencia Del Tribunal Constitucional Expediente N° 0008-2018-PI/TC, -Constitucionalidad o inconstitucionalidad de fallo.	<u>TIPO DE INVESTIGACION:</u> Descriptivo -Explicativa 1. <u>DISEÑO</u> No experimental 2. <u>MUESTRA</u> Expedientes y sentencias 3. <u>TECNICAS</u> Análisis Documental

sobre la No reelección inmediata de Alcaldes es Constitucional o Inconstitucional?. <u>ESPECÍFICO</u> ¿Procede la Ley de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de los Alcaldes?.	Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes es Constitucional o Inconstitucional?. <u>ESPECÍFICO</u> Determinar si procede la Ley N°30305 de Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de los Alcaldes.	<u>ESPECIFICOS:</u> La Ley N°30305 de la Reforma Constitucional sobre la No reelección inmediata de Alcaldes; Es idóneo para fortalecer la institucionalidad en municipalidades y gobiernos regionales.			4. <u>INSTRUMENTOS</u> Expedientes
--	---	--	--	--	---



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**

1. Expediente N° 00082018-PI/TC, trata sobre el tema de inconstitucionalidad contra la Ley N° 30305, la Constitución Política del Perú; artículo 191°, 194° y 203°, Ley N° 30305 – Ley de la NO reelección inmediata de Alcaldes y Gobernadores Regionales.

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

NATURALEZA DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS IMPLICANCIAS DE ESTE EN PARTICULAR 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 REEELECCIÓN INMEDIATA DE LOS ALCALDES.

FALLO

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

2 de abril de 2018, cinco mil trescientos veintitrés ciudadanos interponen es inconstitucionalidad contra la Ley 30305, que, modificando el artículo 194 de 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

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 4

Demandantes ponen de relieve que no existe una relación directa entre reelección 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, actos de corrupción pueden ocurrir desde el primer día en el que ejerza la alcalde.

Es más, 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.

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 5

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

No ocurre lo mismo para el caso de los alcaldes que cumplen con una. Ello refleja que el legislador no ha comprendido las diferencias 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.

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 6

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 no se recurre a una escala trídica para valorar las intensidades de la el principio intervenido y la satisfacción del principio que juega en contrario, pero no realiza ninguna aplicación de este al caso concreto.

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:

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 7

"Las municipales 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 enunciar 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.

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

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 8

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

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

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.

te, la citada disposición constitucional introduce la posibilidad de llevar a 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 1 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

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 9

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].

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 el Tribunal es competente para evaluar su constitucionalidad ya que tales introducidas al ordenamiento constitucional mediante leyes emitidas por constituido (fundamento 35).

n 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-A1/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

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 10

raticos 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.

2. 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). A modo de síntesis de todo lo hasta aquí señalado, la Constitución, norma de alcances particulares es, entre otros factores, parámetro de validez real del ordenamiento jurídico de un Estado en particular, y además, configura los alcances del quehacer político, económico y social y cultural Estado Constitucional que se precie de serlo. Una consecuencia 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 desarrolló dentro de parámetros

constitucionales no implica, como podrían tener temor algunos, una "politización de la justicia". Todo lo contrario. Involucra que los jueces y juezas constitucionales garantizan 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.

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 11

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

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 **Caso Prohibición de Reelección inmediata de**

Alcaldes 12

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.

. 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.

Ahora bien, la labor de interpretación conforme y control de constitucionalidad no de cualquier manera. Debe respetar los parámetros dentro de los cuales se quehacer de un juez o jueza constitucional, donde se parte de una presunción tantum o que admite razonamiento en contrario) de la constitucionalidad de la rama 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 cogen.

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

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 13

control abstracto, de acuerdo con 1 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.

. 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 decisión tomada, coincida o no con ello, es conforme a la Constitución. Si la tomada puede tener comprensiones disímiles, que eventualmente puedan tener os normativos conformes con la Constitución, pero también puedan entenderse en orma 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.

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 114

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.

3 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".

3 . 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 presidente de la República, una restricción a una reelección inmediata.

es entonces analizar si ahora nos encontramos frente a una restricción a otro es reelección inmediata que, como el que acabamos de mencionar, vulnera o parámetros constitucionales y convencionales que este Tribunal debe concretizar hacer cumplir.

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

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 por 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.

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 15

La preocupación, por cierto, no es 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.

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 públicos, de votar y ser elegido y de tener acceso al , en condiciones generales de igualdad. El derecho al y pasivo debe ejercerse a través de elecciones periódicas es, mediante el sufragio universal y equitativo y mediante voto 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

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. ser razonables.

alusión, 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.

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 17

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

[...]

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.

Resaltar, empero, que el pueblo puede votar libremente, pero aquellos candidatos que aparecen en la boleta. La capacidad 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

Caso Prohibición de Reelección inmediata de Alcaldes 18

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 fortalecerla responsabilidad electoral del ejecutivo al reducir el valor de ocupar el cargo.

105. En conclusión, la limitación del derecho de sufragio que imponen el límite 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. Conlleva bien puede apreciarse, no existe parámetro constitucional o convencional que nos va desconocer que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido admite límites, así que nos permita inducir que existe un supuesto derecho a ser reelegido.

a que la aprobación de esta reforma constitucional fue aprobada por el república siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 206 de la y, por lo tanto, no se incurrió en vicios formales que permitan, por estas consideraciones, cuestionar su constitucionalidad. Resulta oportuno anotar 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.

4. 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 7-15\ Tribunal Constitucional no puede en principio incidir en lo que constituye la esfera del

HA RESUELTO

Declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

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

EXPEDIENTE 0008-2018 PI/TC

**"CASO DE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL
SOBRE LA NO REELECCION DE ALCALDES"
ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**



POR :

- ALVARADO ABREGU EIMY
- PANAIFO HORNA ALDO

ASESOR

- Dr. VLADYMER VILLAREAL BALBIN





MARCO TEORICO

La Importancia De Las Jurisprudencias, Sentencia Casatoria, Y Evolución Normativa– Doctrina Jurisprudencial Vinculante De Los Órganos Encargados.



ANTECEDENTES

SENTENCIA EMITIDA EN EL
EXPEDIENTE N° 340-98
AA/TC

SENTENCIA EMITIDA EN EL
EXPEDIENTE N° 014-2002-
AI/TC

SENTENCIA EXPEDIDA EN
EL EXPEDIENTE N° 014-
2002-AI/TC

Potestad No Es Ilimitada O Absolutamente Discrecional, Sino Que Se Encuentra Sometida A Ciertos Parámetros; Uno De Ellos Y Quizás El Principal, El De Su Ejercicio Conforme Al Principio De Razonabilidad”.

Los Poderes Constituidos Pretendieran Distorsionar El Marco De Las Atribuciones Que Les Ha Conferido La Constitución

Este tipo de límites“(…) se encuentran referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere









ANÁLISIS DE LA 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 ADELANTE, LEY Nº 30305).

 "Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y en reelección inmediata de autoridades de los Gobiernos Regionales y de los Alcaldes" (en adelante, Ley Nº 30305

el Congreso, busca contrarrestar la problemática de la corrupción fuertemente instaurada a nivel de gobiernos regionales y locales, cuyas autoridades, (presidentes regionales y alcaldes) en muchos casos, vienen siendo investigados o procesados por conformar y manejar verdaderos aparatos organizados de poder dedicados a la comisión de delitos en agravio del Estado

 De esta manera, queda claro que la finalidad de la Ley Nº 30305 es luchar contra la corrupción instaurada en los niveles de gobierno regional y municipal; sin

**Expediente 0008-2018-PI/TC SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL Caso Ley de Reforma Constitucional sobre la no
Reelección de alcaldes**



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



PETITORIO CONSTITUCIONAL
CONSTITUCIONAL
2 de abril de 2018, (5323) ciudadanos interponen una
demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30305,
que, modificando el artículo 194 de la constitución,
establece la no reelección inmediata para alcaldes.



DEMANDA



legislador se circunscribía a evitar que el fenómeno de la corrupción continúe expandiéndose



afirman que la norma cuestionada tiene como objeto luchar contra la corrupción;



ponen de relieve que no existe una relación directa entre reelección - corrupción.

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

la finalidad preventiva de la medida bastaría con que un alcalde corrupto postule a cualquier otro cargo distinto (como, por ejemplo, primer regidor),

CONTESTACION

- ❖ sostener que la promulgación de la ley impugnada tiene como única finalidad la lucha contra la corrupción
- ❖ 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

- ❖ Alega el demandado que la prohibición de reelección inmediata de los alcaldes
- ❖ permitirá fortalecer la institucionalidad democrática de los gobiernos locales
- ❖ medida resulta idónea para fines constitucionalmente legítimos como
- ❖ la consolidación del sistema de partidos en el ámbito de los gobiernos locales
- ❖ 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.



CONCLUSIONES



El Congreso de la República, modificó el artículo 191° y 194° de la Constitución Política del Perú, prohibiendo la reelección inmediata de Gobernadores y Alcaldes



la posibilidad de reelegirse de una autoridad permite la mala utilización de recursos públicos



El Tribunal Constitucional mediante sentencia, STC 0008-2018-PI, determinó que la reelección de alcaldes no configura como derecho fundamental de acuerdo a la Comisión de Venecia,



hasta se podría mejorar la calidad de la democracia con la continuidad de los programas y proyectos

RECOMENDACIONES



Poder ejecutivo, de se debería ampliar a cinco (05) años el periodo de los gobernadores y alcaldes con el fin de darles un mayor tiempo para poder ejecutar programas y proyectos de inversión importantes para el desarrollo de su comunidad.



La Contraloría General de la República (CGR), como órgano de control, debería realizar eficientemente su labor de supervisor de la legalidad de la ejecución del gasto público.



Jurado Nacional de Elecciones, para que durante los procesos electorales, tenga la posibilidad de cautelar

