PLENO JURSDICCIONAL

Expediente 0008-2018-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4 de octubre de 2018

Caso Ley de Reforma Constitucional sobre la no Reelección de alcaldes

MÁS DE 5000 CIUDADANOS
C.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

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

Magistrados firmantes:

SS

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

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

C. DISPOSICION IMPUGNADA

II. FUNDAMENTOS

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

2. LA REFORMA COSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

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

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

III. 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

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

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

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

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

B-1. DEMANDA

- Los demandantes alegan que la norma cuestionada introduce un cambio sustancial en la Constitución al instaurar un mandato prohibitivo en materia de reelección de alcaldes. Sostienen que, lo que antes era cotidiano, a partir de la reforma pasa a encontrarse prohibido.

- Alegan en la demanda que, de las actas de la sesión parlamentaria respectiva, se desprende que la principal preocupación del legislador se circunscribía a evitar que el fenómeno de la corrupción continúe expandiéndose. Así, se consideró que la mejor manera de poner coto definitivo a la corrupción era cerrar las puertas a la reelección de alcaldes.

- Los ciudadanos recurrentes afirman que la norma cuestionada tiene como objeto luchar contra la corrupción; sin embargo, la medida no resiste un mínimo análisis de proporcionalidad puesto que no resulta idónea para alcanzar la finalidad que pretende.

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

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

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

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

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

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

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

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

- El de presidente es un cargo esencialmente político y tiene potestades altamente discrecionales, además de representar a la nación, mientras que los alcaldes tienen una función de naturaleza técnica pues administran los servicios directos e inmediatos que se brindan a la comunidad.

- En tal sentido, afirman que prohibir la reelección presidencial tiene pleno sentido y resulta adecuado a los parámetros de la forma republicana de Gobierno y al principio de alternancia. No ocurre lo mismo para el caso de los alcaldes que cumplen con una función vecinal. Ello refleja que el legislador no ha comprendido las diferencias históricas entre lo que representa el gobierno central por un lado y los gobiernos locales por el otro.

- En suma, los ciudadanos demandantes afirman que la ley de reforma constitucional no supera ninguno de los subprincipios que componen el test de proporcionalidad, por lo que la norma impugnada debe ser declarada inconstitucional.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

- Sostiene que el demandante yerra al sostener que la promulgación de la ley impugnada tiene como única finalidad la lucha contra la corrupción. Añade que, en todo caso, el actor no expresa el vicio en virtud del cual este Tribunal debería realizar el control de constitucionalidad.

- El apoderado del Congreso de la República alega que en la demanda no se ha evidenciado vicio alguno que afecte el procedimiento de aprobación y promulgación de la ley de reforma constitucional impugnada.

- Se afirma que el demandante no ha realizado correctamente el test de proporcionalidad y que corresponde adecuarlo a la jurisprudencia de este órgano de control de la Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. DISPOSICION IMPUGNADA

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

El texto de la disposición impugnada es el siguiente:

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

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

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

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

II. FUNDAMENTOS

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

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

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

3. Corresponde comenzar advirtiendo que la Constitución es una norma jurídico-política *sui generis*. El origen de dicha peculiaridad, desde luego, no solo se sostiene en su posición en el ordenamiento jurídico, sino también del significado que tiene y de la función que está llamada a cumplir.

4. Una de las formas en que se expresa esa singularidad tiene que ver con su doble naturaleza, ya que es, por un lado, una norma política que organiza los poderes públicos, les atribuye sus competencias y permite la afirmación de un proyecto sociopolítico que es encarnación de los valores comunitarios.

5. Pero, de otro lado, también la Constitución es, simultáneamente, una norma jurídica en la medida que es fuente directa y primordial del Derecho y también fuente de las demás fuentes en la medida que ordena el modo de producción jurídica.

6. Por otra parte, la Constitución es el fundamento de validez de todo el ordenamiento instituido por ella. De manera que, una vez que entra en vigencia, cualquier producción

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

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

§ 2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y SUS LÍMITES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

20. Sobre los valores materiales implícitos, este Tribunal estableció en el mencionado en el fundamento anterior de este mismo texto caso que el Congreso de la República no puede reformar la Constitución para sustituir el "sistema democrático de gobierno, […] el régimen 'representativo', […] la Constitución económica o para alterar el principio de alternancia del gobierno" en virtud a los artículos 1, 3, 43, y 58 de la Constitución (Sentencia 0050-2004-PI/TC y acumulados, fundamento 35).

21. Es decir que este Tribunal, en su jurisprudencia, ya ha puesto de relieve que el principio de alternancia del Gobierno constituye una pauta medular de la Constitución vigente y a cuyo tenor deberá evaluarse la disposición impugnada en autos.

22. Por otra parte, se ha establecido también que los límites materiales están conformados por los valores esenciales de la Constitución, que son el principio de dignidad de la persona, la forma republicana de gobierno, el Estado democrático de derecho y el poder soberano del pueblo (Sentencia 0024-2005-PI/TC, fundamento 12).

23. A modo de síntesis de todo lo hasta aquí señalado, la Constitución, norma de características y alcances particulares es, entre otros factores, parámetro de validez formal y material del ordenamiento jurídico de un Estado en particular, y además, pauta que configura los alcances del quehacer político, económico y social y cultural en un Estado Constitucional que se precie de serlo. Una consecuencia de esta constatación es el fenómeno que algunos llaman "constitucionalización de la política", el cual justifica plenamente la posibilidad de ejercer interpretación conforme a la Constitución y control de constitucionalidad sobre las reformas constitucionales que se hayan podido aprobar.

24. Y es que no debe perderse de vista que si bien la actividad política y la actividad jurídica son distintas y responden a lógicas diferentes, en un Estado Constitucional el quehacer político (e incluso aquel que se materializa en el ejercicio del poder constituyente reformados) no puede darse al margen de los parámetros previstas en la Constitución de dicho Estado, sea en la lectura literal, sistemática o convencionalizado del Texto Constitucional

25. Esta obligación de asegurar que el quehacer político se desarrollo dentro de parámetros constitucionales no implica, como podrían 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.

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

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

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

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

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

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

Déficits de respeto suficiente: que, a diferencia de los *déficits de consideración*, aluden a trasgresiones graves o manifiestas del derecho a la salud. Los *déficits de respeto suficiente*, a su vez, pueden ser *déficits de violación manifiesta*, en caso se haya establecido políticas claramente contrarias a los principios que rigen el derecho a la salud; *déficits de razonabilidad*, si se han adoptado de medidas claramente inconducentes; y d*éficits 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36. Con estas precisiones, corresponde hacer ahora el análisis de la constitucionalidad de la Ley 30305, la cual prohíbe la reelección inmediata de alcaldes. Atendiendo a la existencia de límites formales y materiales, explícitos e implícitos del poder de reforma constitucional, corresponde a este Tribunal analizar si el ejercicio del poder constituyente reformador desarrollado por el Congreso de la República a través de la Ley 30305 puede justificar la declaración de una demanda de inconstitucionalidad como fundada, o si, independientemente de simpatías o antipatías, existe una comprensió9n de lo realizado conforme a la pauta constitucional vigente.

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

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

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

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

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

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

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

> "[…] 81. Un análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano. Los principales instrumentos internacionales reconocen el derecho de participar en la conducción de los asuntos públicos, de votar y ser elegido y de tener acceso al servicio público, en condiciones generales de igualdad. El derecho al voto activo y pasivo debe ejercerse a través de elecciones periódicas genuinas, mediante el sufragio universal y equitativo y mediante voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos son elementos esenciales para asegurar que los individuos participen en la vida política de su comunidad. Al igual que otros derechos humanos, protegen los cimientos de la libertad, la realización plena y los derechos fundamentales de cualquier persona, considerados como la condición esencial de la dignidad humana.
>
> 82. Una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse a priori como una violación de un derecho humano. Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos.
>
> 83. Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia. No existen tampoco evidencias empíricas que puedan demostrar que el contenido actual del derecho de postularse en una elección es insuficiente para garantizar la participación en la función pública. Por el contrario, parecería que las circunstancias que

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

[…]

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

86. En conclusión, la Comisión de Venecia opina que no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postular separa 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.

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

48. De otra parte, corresponde reiterar aquí que en el presente caso no se ha planteado la interpretación conforme a la Constitución y el control constitucional de una ley ordinaria, sino de una ley de reforma constitucional. Por ende, lo que ha debido hacer este Tribunal es apreciar, además de si se han respetado los límites formales del poder de reforma (situación que aquí se ha acreditado), es que la reforma aquí cuestionada no desnaturaliza la Constitución, haciéndole perder la identidad con la que la forjó el constituyente originario.

49. En ese sentido, cabe resaltar que el Estado peruano se identifica con la forma republicana de gobierno, con el Estado unitario descentralizado y con la separación de poderes, entre otros principios rectores a los que aquí ya se hiciera referencia. Estos principios por cierto no se ven vulnerados con la reforma del tercer párrafo del artículo 194 de nuestra Constitución, el cual introduce la ley de reforma constitucional impugnada.

50. Y es que ni la República, ni la descentralización, ni la separación de poderes dependen de que se reelija inmediatamente o no a determinados funcionarios públicos como los alcaldes, por ejemplo. En consecuencia, corresponde desestimar la presente demanda, por cuanto la ley de reforma constitucional cuestionada no contraviene parámetros centrales dentro de la configuración de nuestra Constitución, tanto a nivel de competencias, procedimientos o contenidos.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00008-2018-PI/TC
LIMA
FERNANDO JESUS GALINDO ALVIZURI (EN REPRESENTACION DE 5,323 CIUDADANOS)

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

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

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

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

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

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

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

5. Lo anterior, evidentemente, no niega la posibilidad, según este Tribunal, de que "los derechos fundamentales puedan reformarse únicamente para mejorar su situación preexistente" (Ibíd., FJ 37), sin que por ello se pierda de vista que tampoco son absolutos (Íd.)

6. En segundo lugar, quisiera precisar en relación a la STC 03228-2012-PA/TC, citada en el fundamento 27 de la sentencia de mayoría como ejemplo –si bien en el ámbito de la realización del derecho a la salud- del reconocimiento por este Tribunal de las pautas o criterios que deben tenerse en cuenta para el control constitucional de las políticas públicas a evaluar, que el voto singular que emití no se refería en concreto a tales aspectos vinculados con la temática.

7. En efecto, valga esta oportunidad para dejar en claro que el voto singular emitido en la STC 03228-2012-PA/TC se debió a una indebida acumulación de pretensiones configurada según mi opinión y a la falta de legitimidad para obrar de la demandante respecto a las posibles afectaciones al derecho a la salud producto de la política del reuso alegadas en dicho caso, toda vez que a mi criterio, el derecho a la salud y el estar informado del procedimiento médico empleado no son derechos de carácter difuso.

8. Dicho en otros términos, quisiera reiterar que en anteriores casos sometidos al conocimiento de este Colegiado, como la STC 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC, ya he compartido la conclusión por la que se entiende que este Tribunal Constitucional "tiene el deber de controlar la legitimidad constitucional de las políticas públicas e incluso la ausencia de estas, en el contexto de sus deberes de respeto y garantía de los derechos"; sin que por ello se ignore que el mismo, "en principio, no participa en el diseño de las políticas públicas, no decide qué opción es mejor que otra, ni prioriza las metas" (STC 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC, FJ 22 y 18).

9. Finalmente, y en cuanto a lo medular de la presente controversia, considero que una medida como la contenida en el artículo único de la Ley 30305, cuestionada en el presente caso en el extremo referido a la prohibición de reelección inmediata de los alcaldes, no solamente ha respetado los límites formales y materiales que la Constitución prevé para su reforma, sino que, incluso, contribuye a la realización de derechos, principios y valores que ella consagra.

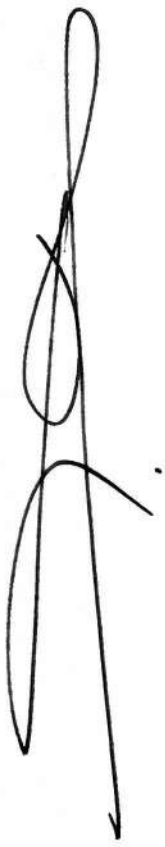
10. Al respecto, considero fundamental para la resolución del presente caso la consideración según la cual el principio de alternancia del gobierno no puede ser alterado a través de una reforma parcial de la Constitución llevada a cabo por el Congreso de la República (FJ 20) así como también el que se sostenga en la presente sentencia que "no existe parámetro constitucional o convencional que nos lleve a desconocer que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido admite límites, así como que nos permita inducir que existe un supuesto derecho a ser reelegido" (FJ 43).

11. Y es que, efectivamente, nuestro orden constitucional en sentido material no garantiza el derecho a ser reelegido dentro del cúmulo de derechos de participación política reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Antes bien, lo que sí se advierte es la existencia de límites a tales derechos, que serán admisibles siempre que sean razonables y proporcionales, más allá de no vaciarlos de contenido o afectar el núcleo duro de otros principios o bienes constitucionales.

12. En ese entendido, considero que la disposición relativa a la prohibición de reelección de los alcaldes que constituye uno de los objetos de la reforma parcial de la Constitución a este respecto, no implica una modificación sustancial de los derechos a la participación política. Antes bien, contribuye a la materialización del principio de alternancia del gobierno que constituye uno de sus fundamentos.

13. En efecto, se trata de una reforma que se enmarca dentro de una tendencia evolutiva orientada a fortalecer, ampliar y mejorar los alcances de este principio en el caso concreto de las autoridades municipales, principio que, por lo demás, emana de la identidad de la Norma Fundamental. Además considero que la regla constitucional es un tácito incentivo a promocionar la mayor participación política de ciudadanos en la gestión municipal dando la posibilidad de la alternancia.

14. Dicho en otros términos, la reforma constitucional objeto de control en el presente caso contribuye a la mayor realización del principio de alternancia del gobierno por lo siguiente:



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

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

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

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

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

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

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

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

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

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

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

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

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

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Sobre el proceso de inconstitucionalidad

1. El Proceso de Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incursa en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.

2. De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.

3. Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso *ad hoc* y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma imputada de

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

4. El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.

5. Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.

La reforma constitucional y sus límites

6. El artículo 206° de la Constitución regula el poder de reforma de la Constitución, condicionando su ejercicio a la observancia de su procedimiento. A saber, que esta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum. O, que se puede omitir el referéndum, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En cualquiera de los supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

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

8. El Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto que:

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

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

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

11. Sin embargo, los topes que encuentra el constituyente derivado no son solo formales, es decir relacionados con el procedimiento que debe seguirse para la reforma sino que incluye también algunos límites materiales.

12. El Tribunal Constitucional tiene resuelto al respecto que:

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

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

14. Los límites materiales, a los que vengo haciendo referencia, están referidos a los contenidos de la Constitución; "a la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma" (Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 74).

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

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

17. Este no ha sido un criterio aislado, en la Sentencia 0050-2004-PI/TC y acumulados, se reiteró que el Tribunal Constitucional era el principal garante de la Constitución, encontrándose a cargo de velar por la Norma Suprema, inclusive contra leyes de reforma constitucional que puedan "atentar contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta como contra los procedimientos establecidos para una reforma constitucional" (fundamento 3).

18. Sobre los valores materiales implícitos, el Tribunal sostuvo que el Congreso de la República no puede reformar la Constitución para sustituir el sistema democrático de gobierno, el régimen "representativo" o el modelo económico de la Constitución, en virtud a los artículos 1, 3, 43, y 58 de la Constitución.

19. Por otra parte, ha establecido también que los límites materiales están conformados por los valores esenciales de la Constitución, que son el principio de dignidad de la persona, la forma republicana de gobierno, el Estado Democrático de Derecho y el poder soberano del pueblo (Sentencia 0024-2005-PI/TC, fundamento 12).

20. En conclusión, a mi juicio, la presente causa debe resolverse atendiendo a estos límites formales y materiales explícitos e implícitos que sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad o no de la ley de reforma constitucional impugnada.

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

21. Habiendo determinado los límites que deben observarse al aprobar leyes de reforma constitucional, corresponde analizar si la prohibición de reelección de los alcaldes afecta la identidad de la Constitución en los términos arriba expuestos.

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

23. Al respecto, considero que el derecho de participación política pertenece al núcleo del Estado constitucional por resultar inherente al sistema democrático y cuenta con dos facetas: derecho a elegir y derecho a ser elegido.

24. El Tribunal Constitucional en la Sentencia 00030-2005-PI/TC, fundamento 27 b, ha establecido que:

> "El derecho fundamental a ser elegido representante es un derecho de configuración legal. Ello es así no sólo porque el artículo 31° de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos representantes, 'de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica', sino también porque el principio de representación proporcional -entendido en este caso como el mecanismo, regla o fórmula que permite traducir los votos en escaños- recogido por el artículo 187° de la Constitución, queda determinado 'conforme al sistema que establece la ley', según señala este mismo artículo. En otras palabras, por voluntad del propio constituyente, la ley (orgánica) no sólo puede, sino que debe culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder al cargo de congresista.
>
> Desde luego, que el referido derecho fundamental sea de configuración legal, no implica que la ley llamada a precisar determinadas delimitaciones a su contenido protegido se encuentre exenta de un control de constitucionalidad. Significa, tan sólo, que el constituyente ha querido dotar al legislador de un margen amplio de apreciación en la determinación del ámbito normativo del referido derecho, lo que debe ser tenido en cuenta por la jurisdicción constitucional al momento de valorar la validez o invalidez constitucional de su actuación".

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

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

26. Resulta contrario al núcleo mismo de la Constitución establecer restricciones en el derecho a escoger de los ciudadanos. Proscribir un candidato por la única razón de que previamente ha ejercido el cargo limita irrazonablemente las opciones del soberano que tiene derecho a elegir entre la más amplia gama de candidatos sin proscripciones legales. Por ello, la norma cuestionada deviene en inconstitucional, como también deviene en inconstitucional por conexidad el artículo 191 reformado por la ley en cuestión, en la parte que prohíba la reelección de gobernadores y vicegobernadores regionales.

27. Por lo demás, no existe democracia sin partidos políticos (la nuestra es una democracia partidista), porque la participación electoral es un derecho fundamental y solo puede ejercerse colectivamente por medio de estas organizaciones que tienen la responsabilidad de elaborar programas serios y consistentes para el desarrollo nacional, de acuerdo con el ideario de cada uno.

28. La prohibición de la reelección, por otra parte favorece la improvisación por cuanto los funcionarios con experiencia de gobierno no podrán ser elegidos nuevamente por sus conciudadanos.

29. El artículo 31 de la Constitución es una disposición clave para evaluar si la ley de reforma de la Constitución bajo análisis desnaturaliza el sentido mismo de la Carta. Establece literalmente que:

    29.3 Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción; y que

    29.4 Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos

30. Así las cosas, la reforma del artículo 194 que ha introducido el legislador restringe sin ningún lugar a dudas un aspecto nuclear del derecho de participación de los vecinos en el gobierno municipal (eligiendo a su alcalde) y la consecuencia que debe seguirse de esa limitación está prevista en la propia Constitución y es la de que esas restricciones deben ser dejadas sin efecto.

31. Queda claro entonces que la prohibición de reelección es inconstitucional porque contraviene los límites materiales que debe observar la reforma de la Constitución, por cuanto desnaturaliza el principio democrático y el derecho de participar en el gobierno municipal que, como advertí más arriba, se sustenta en la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones políticas.

Sentido de mi voto

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

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

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

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

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

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

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

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

RAZÓN DE RELATORÍA

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

Lima, 12 de octubre de 2018

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

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

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

- En el primer párrafo de la introducción del voto:
  Dice: "…por mandato del Legislador Constituyente, preceptúa en su último párrafo que nulo y punible …"
  Debe decir: "…por mandato del Legislador Constituyente, preceptúa en su último párrafo que es nulo y punible …".

- En el considerando 10:
  Dice: "Los límites formales se refieren, entonces, a la determinación de qué entidad puede realizar la reforma, que procedimiento debe seguir para ello …"
  Debe decir: "Los límites formales se refieren, entonces, a la determinación de qué entidad puede realizar la reforma, qué procedimiento debe seguir para ello …"

- En el considerando 16:
  Dice: "Es decir, aquellos que conforma el núcleo…"
  Debe decir: "Es decir, aquellos que conforman el núcleo…".

- En el considerando 17:
  Dice: "… los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta como contra los procedimientos …"
  Debe decir: "… los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta, como contra los procedimientos …"

- En el considerando 25:
  Dice: "…, con relación al derecho elegir…"
  Debe decir: "…, con relación al derecho a elegir…".

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL