

La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018

ANA NEYRA ZEGARRA

<ananyra@gmail.com>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] Este artículo analiza la prohibición de reelección inmediata para alcaldes y el modo como fue finalmente interpretada por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, pese a algunos debates jurídicos previos sobre su aplicación en dicho proceso electoral. Adicionalmente, se presenta el debate sobre la constitucionalidad de esta prohibición según lo decidido por el Tribunal Constitucional sobre el particular.

[Palabras clave] Reelección, alcaldes, jurisprudencia, prohibiciones, candidaturas

[Title] Prohibition of immediate reelection as a new rule in the 2018 Municipal Elections

[Abstract] This article analyzes the prohibition of the immediate reelection of mayors and the way in which it was finally interpreted by the Plenary Meeting of the Jurado Nacional de Elecciones during the 2018 Municipal Elections, despite some previous legal debates on its application to this electoral process. In addition, it presents the debate on the constitutionality of this prohibition according to what the Constitutional Court decided in this respect.

[Keywords] Reelection, mayor, jurisprudence, prohibitions, candidacies

[Recibido] 18/10/2018 & [Aceptado] 24/11/2018

NEYRA, Ana «La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018». *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 95-120.

ANTECEDENTES

El 10 de marzo de 2015 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N.º 30305, que modificó los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú, en lo referido, entre otros temas, a que no se permite la reelección inmediata de los gobernadores y vicegobernadores regionales, así como de los alcaldes.¹ En ese sentido, se agrega que dicha elección solo será posible transcurrido un periodo anterior.²

Con anterioridad a dicho texto se permitía la reelección de los alcaldes³ sin establecer limitación alguna, por lo que esta podía ser inmediata (el periodo siguiente al cual se ha ejercido el cargo) o mediata (dejando uno o más periodos de que se haya ejercido el cargo).

En general, desde la academia, muchos cuestionaron esta modificación ya que las tasas de reelección de alcaldes no eran tan altas (Aragón & Incio, 2014) y el argumento que sustentaba los proyectos de este tipo —evitar la corrupción— no se consideraba de relación causal directa entre gobernar por un periodo o por varios sucesivos.⁴

Desde la aprobación de esta reforma constitucional, se planteó el debate respecto a su aplicación para los alcaldes electos en las Elecciones Municipales 2014, con miras a las Elecciones Municipales 2018.

1 Antes de la modificación, estos cargos se denominaban presidente y vicepresidente regional.

2 “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”. (El texto resaltado corresponde a los apartados modificados)

3 Nuestro análisis se centrará en los alcaldes, pero las reflexiones y conclusiones son extrapolables a las autoridades regionales (gobernadores y vicegobernadores regionales).

4 Respecto de los gobernadores regionales, los entonces denominados presidentes regionales se reeligieron en un 8% (2006), 24% (2010) y 16% (2014). En el caso de los alcaldes provinciales, los porcentajes de alcaldes reelectos variaron entre 22.32% (2006), 27.83% (2010) y 10.77% (2014). En el caso de los alcaldes distritales, se trata también de porcentajes decrecientes de 35.27% (2006), 33.59% (2010) y 17.41% (2014).

En este contexto, se presentaron diversos proyectos de reforma constitucional que buscaban revertir la situación al estado anterior:⁵

TABLA 1
Proyectos para permitir la reelección de gobernadores regionales y/o alcaldes.

Proyecto	Grupo parlamentario	Propuesta(s)
0321/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección inmediata por única vez. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo).
0324/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección inmediata por un periodo adicional. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo).
0331/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección inmediata por un periodo adicional. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo).
1376/2016-CR (retirado)	Peruanos por el Cambio	No reelección inmediata para alcaldes provinciales. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo). Permite reelección inmediata por un periodo adicional para alcaldes distritales.
1446/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección, por una sola vez, de forma inmediata. Mandato revocable solo para reelegidos. Plantea que posibilidad de reelección inmediata sea aplicable a partir de proceso electoral de 2022.
1468/2016-CR	Fuerza Popular	Alcalde puede ser reelegido solo por un periodo adicional. Debe renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección en caso postule a la reelección.

Fuente: Congreso de la República del Perú.
Elaboración propia.

⁵ Incluso, en la legislatura de marzo a julio 2017, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República elaboró un predictamen que permitía nuevamente la posibilidad de reelección inmediata por un periodo, pero que no fue finalmente sometido a debate en dicha Comisión.

¿LA REFORMA CONSTITUCIONAL APLICA A LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2018? APLICACIÓN DE NORMAS EN EL TIEMPO

En ese contexto, se analizó si la reforma constitucional resultaba aplicable a las autoridades elegidas en el año 2014. El debate central fue el referido a la aplicación de las normas en el tiempo.

EL MARCO GENERAL DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN EL TIEMPO

La Constitución Política del Perú, en el artículo 103 vigente,⁶ establece las pautas generales para la aplicación de las normas en el tiempo.⁷

En dicho marco, regulado en los mismos términos en el Título Preliminar del Código Civil,⁸ se ha establecido distintas situaciones sobre la aplicación de las normas en el tiempo: (a) la aplicación inmediata, (b) la aplicación retroactiva, y (c) la aplicación ultraactiva. Cada una de ellas, además, presenta como sustento la posibilidad de que se adopte como teoría de aplicación de las normas en el tiempo: (a) la teoría de los hechos cumplidos (o consumados) y (b) la teoría de los derechos adquiridos.

El marco normativo constitucional y su relación con ambas teorías de aplicación puede resumirse como sigue (Rubio, 2010, 17-26):

6 Este artículo constitucional fue sustituido por el artículo 2.º de la Ley N.º 28389, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de noviembre de 2004. En su versión anterior, solo se refería a la imposibilidad de retroactividad, con excepción de la materia penal (en caso favorezca al reo). El texto anterior era el siguiente: "Artículo 103.º Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas. Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho"

7 "Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho."

8 "Artículo III.- La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú".

TABLA 2
Título: La Constitución y las teorías de aplicación de las normas en el tiempo

	Aplicación inmediata	Aplicación retroactiva	Aplicación ultraactiva	Aplicación diferida
Aplicación de norma	La norma se aplica a hechos y situaciones posteriores a su entrada en vigencia	La norma se aplica a hechos y situaciones previos a su entrada en vigencia	La norma se aplica a hechos y situaciones posteriores a que pierde su vigencia	La norma entra en vigencia en un momento posterior a la regla general (día siguiente de su publicación).
Sustento constitucional	109: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, (...)” 103: “(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo, (...)” 74: “(...) No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.”	103: “(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo, (...)” 74: “(...) No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.”	62: “(...) Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. (...)” Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.”	109: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.”
Sentencias TC		STC 0019-2005-PI/TC	STC 005-2003-AI/TC STC 4227-2005-PA/TC	
Naturaleza	Regla general	Excepción	Excepción	Excepción

Fuente: (Rubio, 2010, 17-26).
Elaboración propia.

TABLA 3

Título: Teorías de aplicación de normas en el tiempo

Teorías de aplicación de normas en el tiempo	Principales características
Teoría de hechos cumplidos	<ul style="list-style-type: none"> • Las normas se aplican a todos los hechos y situaciones posteriores a su entrada en vigencia. • Vinculada con aplicación inmediata. • En procedimientos y procesos continuados, se puede distinguir los actos en su interior y a ellos aplicarles las normas según entran en vigencia.
Teoría de derechos adquiridos	<ul style="list-style-type: none"> • Por haber adquirido un derecho, las normas que entran en vigencia no afectan a los hechos y situaciones anteriores a su entrada en vigencia. Por tanto, las normas anteriormente vigentes (que permitieron adquirir el derecho) son las que se siguen aplicando. • Vinculada con aplicación ultraactiva. • Ejemplo: Régimen jurídico consagrado a contrato-ley o convenio de estabilidad jurídica

Fuente: (Rubio, 2010, 17-26)
Elaboración propia:

De dichos cuadros de resumen, es posible derivar las siguientes conclusiones:

- En el ordenamiento jurídico peruano, la regla es la aplicación inmediata de las normas a los hechos y situaciones jurídicas existentes a su entrada en vigencia, se aplica a dichos hechos y situaciones desde el día siguiente de su publicación (artículos 103 y 109 de la Constitución).
- Como excepción, la norma puede establecer un plazo diferenciado de entrada en vigencia, diferido del día siguiente de su publicación (lo que la doctrina denomina *vacatio legis*): Desde ese momento, se aplicaría a los hechos y situaciones jurídicas (artículo 109 de la Constitución).
- Como excepción, se permite la retroactividad: aplicación de las normas a hechos y situaciones anteriores a su entrada en vigencia, pero únicamente en materia penal cuando favorece al reo (artículo 103 de la Constitución)

y en materia tributaria (artículo 74 de la Constitución, así como artículos 81⁹ y 83¹⁰ del Código Procesal Constitucional) (en este último caso, con precisiones sobre la materia por el Tribunal Constitucional).¹¹

- Como excepción también, se permite la ultraactividad: aplicación de las normas a hechos y situaciones posteriores a su derogación, en materia de contratación, pero con los matices efectuados por el Tribunal Constitucional ya que el derecho a la libertad de contratar¹² se encuentra sometido al orden público.¹³

9 “Artículo 81.- Efectos de la Sentencia fundada:

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el diario oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el diario oficial El Peruano”.

10 “Artículo 83.- Efectos de la irretroactividad.

Las sentencias declaratorias de ilegalidad o inconstitucionalidad no conceden derecho a reabrir procesos concluidos en los que se hayan aplicado las normas declaradas inconstitucionales, salvo en las materias previstas en el segundo párrafo del artículo 103 y último párrafo del artículo 74 de la Constitución.

Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado”.

11 Cfr., entre otras, STC Exp. N.º 4227-2005-PA/TC, FJ 9, en el que se señala “de acuerdo al artículo 204.º de la Constitución, la norma declarada inconstitucional queda sin efecto a partir del día siguiente de su publicación, salvo en el caso de materia tributaria, permitiéndose la declaratoria con efecto retroactivo, en concordancia con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 74.º de la propia Constitución y el artículo 81.º del Código Procesal Constitucional —antes, artículos 36.º y 40.º de la Ley Orgánica de este Colegiado—. En consecuencia, tratándose de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas tributarias por transgresión del artículo 74.º de la Carta Magna, el Tribunal Constitucional se encuentra habilitado para modular los efectos de sus sentencias en el tiempo, conforme lo dispuso en la STC N.º 009-2001-AI/TC, de manera que carece de sustento el cuestionamiento hecho por la recurrente respecto al ejercicio de tal facultad”.

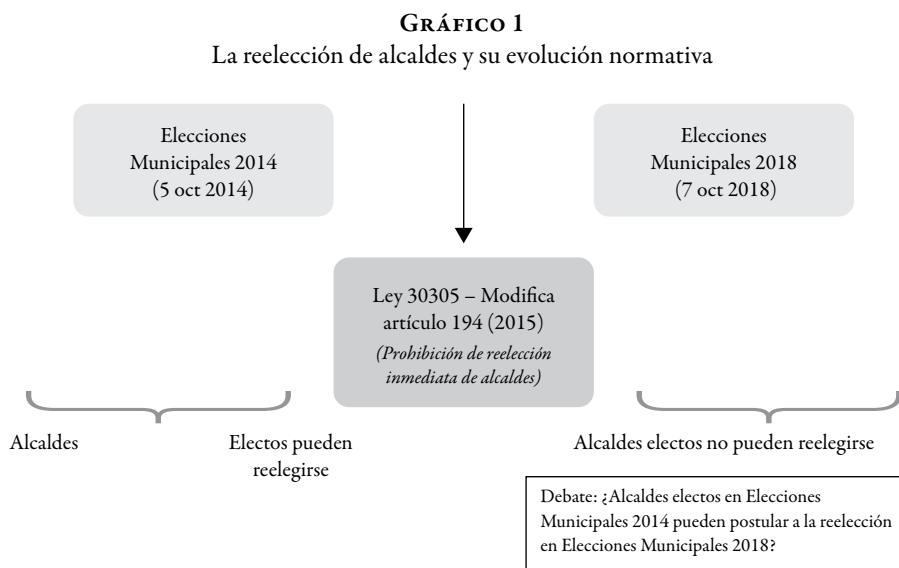
12 “Artículo 2.º. Toda persona tiene derecho:

14. A contratar con fines lícitos, **siempre que no se contravengan leyes de orden público**”. [énfasis agregado].

13 Cfr., STC Exp. N.º 0001-2005-PI-TC, FJ 53, que claramente establece el orden público como una limitación a esta libertad contractual, “Así las cosas, el orden público al que hace alusión el numeral 2.14.º de la Constitución hace explícita la carga institucional de todo derecho fundamental que supone que la libertad de contratación no pueda ser apreciada como una isla oponible a costa de la desprotección de otros derechos fundamentales. Por ello, en criterio de este Tribunal, en un Estado social y democrático de derecho (artículo 43.º de la Constitución), el orden público y el bien común se encuentran instituidos en el propio contenido protegido del derecho fundamental a la libre contratación, actuando sobre él, cuando menos, en una doble perspectiva: prohibitiva y promotora. Prohibitiva en el sentido de que, como quedó dicho, ningún pacto contractual puede oponerse al contenido protegido de otros derechos fundamentales. Y promotora, en cuanto cabe que el Estado exija a la persona la celebración de determinados contratos, siempre que, de un lado, no se afecte el contenido esencial del derecho a la libertad de contratación, y de otro, se tenga por objeto conceder debida protección a otros derechos fundamentales”.

¿APLICACIÓN INMEDIATA O APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA NORMA PARA LOS ALCALDES ELEGIDOS EN EL PROCESO ELECTORAL 2014?

La controversia se centraba en determinar si los alcaldes que fueron elegidos previamente a la reforma constitucional (Elecciones Regionales y Municipales 2014), pero a quienes se pretende aplicar dicha reforma constitucional. La situación puede graficarse como sigue:



Precisiones

- Los alcaldes electos podían reelegirse desde antes de las Elecciones Municipales 2014 hasta la aprobación de la Ley N.º 30305.
- Posteriormente a dicho momento, se convocan las Elecciones Municipales 2018 y, en ese contexto, se establece la regla que los alcaldes electos no pueden reelegirse. Sin embargo, el debate era si los alcaldes electos en las Elecciones Municipales 2014 podían postular a la reelección en las Elecciones Municipales 2018.

Elaboración propia.

La controversia gira sobre si dicha aplicación constituye una aplicación retroactiva de las normas, prohibida por el ordenamiento jurídico peruano (salvo en materia penal cuando favorece al reo), o una aplicación inmediata de la norma una vez que ha entrado en vigencia.

Al respecto, debe también tenerse en cuenta que optar por una u otra alternativa también implica reconocer que existe un derecho adquirido de quienes

han sido electos con el marco normativo previo, lo que, de ser el caso, les permitiría abstraerse de la aplicación de la nueva norma y, con ello, poder reelegirse inmediatamente.

Sobre esto último, se ha identificado hasta tres situaciones para clasificar los derechos adquiridos (Torres Vásquez, 2005):

- 1) Las calidades constitutivas del estado de las personas, desde que se ha realizado el respectivo hecho jurídico con todos los requisitos exigidos por la ley vigente. En cambio, la realización parcial de una o varias de tales condiciones constituye apenas una “simple expectativa” que puede ser desconocida por ley posterior; por ejemplo, las calidades de estado civil que surgen del matrimonio válidamente celebrado, de los extranjeros que han adquirido la calidad de nacionales, las de hijos naturales o adoptivos.
- 2) Las facultades o ventajas que nacen directamente de la ley, desde que se ha realizado el acontecimiento o el hecho al cual se subordina tal adquisición; en cambio, son simples expectativas antes de la realización completa de dicho acontecimiento o hecho. Las personas llamadas por ley a recibir una sucesión no tienen antes de la apertura de la sucesión sino una simple expectativa, que la ley posterior puede arrebatarles; pero la apertura de la sucesión convierte esta expectativa en un derecho adquirido, el cual debe ser respetado por leyes posteriores.
- 3) Los derechos que surgen de un hecho del hombre (los actos jurídicos o los actos ilícitos), constituyen derechos adquiridos desde el momento en que se ha realizado de forma completa el hecho jurídico reconocido como idóneo para darles vida; por ejemplo, el contrato, el delito, la culpa.

En ese sentido, se consideraba central establecer si la situación de los alcaldes que buscaban postular a la reelección podía comprenderse en alguno de estos supuestos.

Al respecto, desde nuestra consideración, el punto de partida para dilucidar este tema era el momento que determinaba la norma aplicable. Desde algunas posiciones, el momento que determinaba la aplicación era la elección de los

alcaldes, esto es, el 5 de octubre de 2014. Por tanto, al haberse aprobado la reforma constitucional recién en el año 2015, dichas autoridades no se encontraban, desde esta interpretación, dentro del ámbito de dicha prohibición.

Discrepamos de este planteamiento, ya que, desde nuestra visión, lo que se produce es una aplicación inmediata de la Ley N.º 30305, una vez que ha entrado en vigencia, esto es, al día siguiente de la publicación de esta norma, a una situación o momento posterior (el momento en que se definan las postulaciones de las candidaturas para alcalde).

En ese sentido, no consideramos que exista ningún derecho adquirido en el marco de las tres situaciones señaladas. No se trata de “calidades constitutivas de una persona”, “de facultades o ventajas que nacen de la ley” ni de “derechos que surgen de un hecho del hombre” (como los actos jurídicos o los actos ilícitos).

En ese marco, se puede discutir si realmente existe un derecho a la reelección, tema sobre el cual se ahondará respecto del análisis constitucional. De una primera revisión, no estimamos que esta posibilidad o prerrogativa forme parte del contenido protegido del derecho a la participación política. En todo caso, lo que existiría sería una expectativa de derecho, que no se ha constituido aún en un derecho, ya que no ha realizado algún hecho jurídico que determine una adquisición como tal.

De otro lado, desde nuestra perspectiva, para establecer la norma aplicable se debe determinar cuál es la norma aplicable en el momento en que se deba verificar que dicho requisito se cumpla.

Si bien es posible que el cumplimiento de este requisito se constate desde el momento de la selección de precandidaturas (al interior de la organización política para determinar, por ejemplo, quiénes pueden participar en las elecciones internas), el momento central de dicha verificación se produce cuando se presentan las solicitudes de inscripción, tras lo cual primero los Jurados Electorales Especiales, y luego el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones determinan si los postulantes cumplen los requisitos, entre ellos, que quienes postulen no sean autoridades ya electas que busquen la reelección (en atención al texto vigente del artículo 194 de la Constitución).

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO Y SU INTERPRETACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE NORMAS EN EL TIEMPO

En general, el Tribunal Constitucional (TC) se ha decantado también por la regla de aplicación inmediata de las normas en el tiempo, es decir, que esta se aplica desde el día siguiente de su entrada en vigencia y sin efectos retroactivos (TC 2006: FFJJ 10-11), de conformidad con los artículos 103 y 109 de la Constitución.

Sin embargo, también ha reconocido (TC, 2006, FFJJ 11-12):

Si bien esta regla resulta bastante clara, es innegable que al momento de su aplicación podrían generarse ciertos conflictos; por ejemplo, cuando una nueva norma entra a regular una relación o situación jurídica, derogando la norma reguladora anterior, suele suceder que durante cierto período se produce una superposición parcial entre la antigua y la nueva norma. Es decir, la nueva norma podría desplegar cierto grado de efectos retroactivos y, a su vez, la norma derogada podría surtir efectos ultraactivos. A fin de resolver este problema, la doctrina plantea dos posibles soluciones radicalmente diferentes: la teoría de los hechos cumplidos y la teoría de los derechos adquiridos (denominadas también teoría del efecto inmediato y teoría de la ultraactividad o de la supervivencia de la ley antigua, respectivamente).

[...] En relación con lo anterior, este Tribunal ha dicho que [...] nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes” (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2).

Hay otro caso que consideramos vale la pena destacar por su similitud con el supuesto que motiva el presente análisis. Se trata de un proceso de amparo iniciado por un estudiante de la Universidad Nacional Federico Villareal, quien cuestiona que durante su tiempo de estudios se haya aprobado la obligatoriedad de efectuar un pago mensual, pese a tratarse de una exigencia no existente cuando él ingresa a dicha universidad. En ese sentido, solicita que este pago no le sea exigible. En dicho caso, el Tribunal Constitucional consideró legítimo que se exija el pago, al afirmar lo siguiente:

El recurrente ingresó a la Universidad Nacional Federico Villareal el 15 de marzo de 1999. Posteriormente a dicho evento, la Comisión Reorganizadora de la mencionada Universidad emitió la Resolución C.R. N.º 1193-2000, de fecha 17 de abril de 2000, mediante la cual se obliga a los estudiantes bajo la modalidad de segunda profesión al pago de mensualidades por concepto de derechos de enseñanza. A juicio del recurrente, al aplicársele dicha resolución se está violando el principio de no aplicación retroactiva de las normas, pues la fecha de su ingreso es anterior a la expedición de la norma que genera la obligación de los pagos mensuales.

Sobre el particular, este Tribunal debe precisar que nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes. En el presente caso, al momento de presentarse la demanda, el recurrente aún tenía la condición de estudiante bajo la modalidad de segunda profesión, de modo que no es ilegítimo que se le aplique inmediatamente la mencionada resolución.

Asimismo, en sentido inverso, si la pretensión del recurrente, en realidad, fuera la aplicación ultractiva de la norma, es decir, que se le siga aplicando la norma anterior a la Resolución C.R. N.º 1193-2000, que no le exigía el pago de mensualidades, tampoco la pretensión podría ser amparada, precisamente en mérito de lo expuesto en el fundamento anterior.

En ese sentido, este Tribunal considera que la demandada ha actuado conforme a derecho, respetando la aplicación inmediata de las normas, a tenor de los artículos 103.º y 109.º de la Constitución. Cabe precisar, no obstante, que los pagos exigibles válidamente son los generados a partir del mes de mayo de 2000, más no los del mes de marzo de 1999 hasta abril de 2000, pues en este período no existía la obligación de pago por derechos de enseñanza. (TC 2004: FFJJ 2-3)

EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y SU INTERPRETACIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN

ANTECEDENTES SIMILARES EN PROCESOS ELECTORALES PREVIOS

Como antecedente a este proceso electoral, el Jurado Nacional de Elecciones había resuelto un caso similar al que se analiza en este artículo.

Se trata del caso de un candidato en las Elecciones Regionales 2010 (Absalón Vásquez). Al respecto, para entender el contexto, debe recordarse que en el año 2009 se modificó la Ley de Elecciones Regionales, y, entre otras materias, se exigía para quienes buscaran postular a dicho proceso electoral tener residencia efectiva de por lo menos tres (3) años. Con anterioridad a la

modificación, se permitía postular solo por haber nacido en dicho ámbito, sin necesidad de residir efectivamente en dicho lugar.

Frente a este nuevo marco normativo, el entonces candidato, Absalón Vásquez, decidió interponer una demanda de amparo y solicitar una medida cautelar para que no se le aplique el requisito. Con la medida cautelar concedida y una sentencia de primera instancia favorable, es incluido en la solicitud de inscripción de candidaturas de la organización política Alianza Cajamarca Siempre Verde-Fuerza 2011 como candidato a presidente regional (hoy gobernador regional), lo cual es aceptado por el Jurado Electoral Especial de Cajamarca.

Sin embargo, su candidatura es objeto de tacha, por alegar que se incumple el requisito de residencia efectiva. Esta solicitud es declarada infundada en primera instancia (Jurado Electoral Especial de Cajamarca), pero apelada ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

En su pronunciamiento, el tribunal electoral señaló lo siguiente:

Ahora bien, debe precisarse que **la entrada en vigencia** de la modificatoria del artículo 13 de la Ley de Elecciones Regionales se produjo, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, **al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano**, esto es, el 15 de diciembre de 2009.

Ello se condice con la **aplicación inmediata de la ley**, de conformidad con la teoría de aplicación de las normas en el tiempo adoptada por el ordenamiento jurídico peruano, con la sola excepción de la materia penal (cuando favorece al reo) o la aplicación ultraactiva de la normativa consagrada en un contrato-ley o convenio de estabilidad jurídica, según el ya citado artículo 103 y el artículo 62 de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, se debe resaltar que la normativa objeto de modificación establecía dos (2) supuestos en los que se habilitaba la posibilidad de ser candidato: a) haber nacido en la región a la cual se pretendía postular, y b) haber residido de manera efectiva en dicha región por tres (3) años.

En ese sentido, se puede verificar que la modificatoria ha determinado la posibilidad de ser candidato solo al segundo de los supuestos antes mencionados, y no creó un requisito completamente distinto e imprevisible, que no se haya encontrado previamente establecido en el citado artículo. Ello, además, fue puesto en conocimiento de los destinatarios de la norma con la anticipación que se exige a todo dispositivo legislativo previo a su entrada en vigencia y antes de la convocatoria al proceso electoral, previsión normativa que, sin admitir prueba en contrario, se presume conocida por quienes se encuentran en el territorio peruano.

En todo caso, este Colegiado considera también que debe incidirse en el hecho de que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de participación política, individual o colectivamente ejercido, no puede justificar incumplir determinados requisitos que resultan exigibles para todos los candidatos a cargos regionales, en aplicación inmediata de un mandato legal expreso, máxime cuando el contenido de dicho derecho fundamental se delimita por un dispositivo de rango legal, de conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú.

Ello en mayor medida, debido a que, al 15 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigencia de la modificatoria a la cual se viene haciendo referencia, quienes pretendieran ser candidatos a cargos regionales no tenían sino, a lo sumo, un interés expectatio y no, propiamente dicho, un derecho a postular por haber nacido en determinado departamento o región, atribución que pudieran alegar se haya visto vulnerada o amenazada (de manera cierta e inminente). (JNE 2010: 2-5)

Debe precisarse que el Colegiado Electoral hace referencia, además, a la posibilidad de la evaluación de requisitos de candidaturas por organismos u órganos distintos a los electorales. En ese sentido, afirma lo siguiente:

Este Colegiado considera necesario remarcar que, según lo establecido por el artículo 178, inciso 4, de la Constitución Política del Perú, es el Jurado Nacional de Elecciones la entidad encargada de administrar justicia en materia electoral.

Por ello, ninguna autoridad o funcionario se encuentra legitimado para avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones, tal como lo señala el artículo 139, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, al existir un proceso en curso, como es el proceso electoral de Elecciones Regionales y Municipales 2010.

En ese sentido, la evaluación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente para que determinado ciudadano participe como candidato en un proceso electoral corresponde únicamente a este organismo electoral, cuyas funciones deben ser respetadas por los demás órganos, entes u organismos estatales, máxime ante la vigencia del principio de preclusividad, que rige indefectiblemente los procesos electorales en curso.

Dichas funciones, como ya se indicó, le competen, en estricto, a este ente electoral, en aras de una adecuada distribución de las funciones entre los organismos del Estado, de conformidad con el principio de corrección funcional y la distribución funcional del poder, que se propugna en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Ello en mayor medida cuando la justicia electoral constituye uno de los instrumentos para reducir la complejidad social, y a la vez, permite que el Estado sea la expresión políticamente adecuada de la sociedad.

De igual manera, debe indicarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversos pronunciamientos, tales como el Caso Yatama vs. Nicaragua (sentencia de 23 de junio de 2005) o el Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (sentencia de 6 de agosto de 2008), no ingresó a cuestionar la propia atribución de los organismos electorales centrales para determinar el cumplimiento de determinado requisito.

Lo que sí ha establecido es que la exigencia de determinados requisitos para postular a un cargo de elección popular no constituye en sí misma una vulneración al derecho de participación política, sino que, como ante todos los derechos fundamentales, su restricción debe ser razonable y proporcional, esto es, apuntar a una finalidad constitucionalmente válida con los medios adecuados, necesarios y proporcionales para ello.

Adicionalmente, dicho tribunal internacional establece que la exigencia a los Estados (impuesta por el reconocimiento de derechos como el debido proceso y la existencia de un recurso rápido, sencillo y eficaz de tutela de derechos) es que los requisitos se encuentren previamente previstos en los ordenamientos jurídicos, así como las consecuencias de su eventual incumplimiento, y también que las decisiones en que se verifique su observancia (o inobservancia) sean puestas oportunamente en conocimiento de los afectados y se encuentren motivadas de manera suficiente, otorgando una vía para canalizar sus eventuales cuestionamientos o medios impugnatorios.

Ello puede verificarse en la presente controversia debido a que el objetivo que se pretende es una mejor y mayor representación de los intereses de los departamentos para que quienes pretendan desempeñar cargos regionales puedan conocer la problemática y necesidades de su localidad en el tiempo inmediato anterior a su postulación, y que, justamente por ello, puedan generar un legítimo interés en ejercer cargos públicos en representación de ella.

La modificatoria legislativa, como medio empleado, permite conseguir dicho objetivo constitucionalmente legítimo y no genera una irrazonable restricción, debido a que se trata de un requisito que responde a la aplicación inmediata de la normativa vigente y no desnaturaliza el derecho de participación política de quienes tengan el legítimo interés de desempeñar cargos regionales y ejercer la representación de los intereses de sus departamentos al conocer su problemática por residir en ellos de manera efectiva durante los tres (3) años previos a su presentación como candidatos.

Adicionalmente, los propios dispositivos legales aplicables determinan las consecuencias de dicho incumplimiento, y el pronunciamiento en que se efectúa esta verificación (a propósito de las tachas presentadas) expone las razones por las cuales se adopta dicho fallo, sin enervar las posibilidades de emplear los medios impugnatorios que se estimen pertinentes.

Por ello, constituye una decisión constitucionalmente admisible, de conformidad con las normas legales precitadas y los propios pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (JNE 2010: 6-11)

Entonces, se puede deducir que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones reafirmó su competencia sobre la materia y estableció que dicha modificatoria no vulneraba el derecho de participación política, por tratarse, a tal caso, de una expectativa o interés, pero no aun legítimamente de un derecho y responder, en todo caso, a la aplicación inmediata de una modificación legislativa. Sin embargo, pese a todo lo señalado, no debe perderse de vista que finalmente no es que decida no acatar el mandato judicial, sino que, siguiendo su línea jurisprudencial previa, considera que una condena que le ha sido impuesta se encuentra vigente, por lo que lo excluye del proceso electoral (JNE 2010: 12-16).

Ahora bien, en una decisión directamente vinculada con la materia objeto del presente texto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones decidió no aplicar la prohibición de reelección de alcaldes en el marco de las Elecciones Municipales Complementarias 2015 (JNE, 2015). Sin embargo, como también ha precisado el propio órgano colegiado (JNE, 2018, 18), ello respondió a que la norma entró en vigencia cuando dicho proceso electoral ya estaba convocado y se generaba nuevas reglas que impactaban en la calificación de candidaturas, etapa central del proceso, ya que se creaba un impedimento que anteriormente no existía (incluso pese a que ya había vencido el plazo de la democracia interna). Al respecto, se destaca lo siguiente:

De los considerandos precedentes, este colegiado electoral asume como regla general que convocado un proceso electoral no es posible la modificación de las normas que lo han de regir, máxime si la modificación incide en el resultado de la votación. Ello teniendo en cuenta que toda elección en un sistema que se precie de ser democrático debe sustentarse en reglas preestablecidas y resultados inciertos. Así, cabe evaluar si el cambio aprobado por el Legislativo guarda el potencial de incidir en los resultados de la elección, por lo que se justifique su aplicación o no en el proceso en curso.

En un proceso electoral democrático no pueden variarse las reglas referentes a los requisitos o impedimentos para postular, siendo que la determinación

de candidatos conforma una de sus primeras etapas importantes. De ahí tenemos que la norma aprobada, al establecer un nuevo impedimento para un sector del electorado en el marco de un proceso convocado (como lo es las EMC2015), no puede ser aplicada en forma inmediata sobre la base de la teoría de los hechos cumplidos, debido a que se afectarían derechos fundamentales de participación política y se socavarían las bases esenciales que sustentan nuestro sistema de democracia representativa al no respetarse las normas preestablecidas para dicho proceso electoral.

Todo ello se justifica además por las particularidades propias que guarda el proceso electoral y que son distintas a las de cualquier otro tipo de proceso jurisdiccional, ya que se guían por un calendario electoral determinado con la convocatoria y que es invariable e improrrogable.

Así, de la revisión del calendario electoral de las EMC2015, se advierte que, aun cuando la modificación constitucional entró en vigencia durante la etapa de inscripción de listas de candidatos y, aunque la organización política recurrente aún no había solicitado la inscripción de su lista para el distrito de Paccha, la configuración de las listas de candidatos están sujetos a plazos y parámetros prescritos por la propia ley electoral, salvo que se propugne una adecuación arbitraria y sin respeto de la democracia interna, lo que no se puede sostener. (JNE 2015, 13-16)

Por tanto, la precitada decisión no implica que el Jurado Nacional de Elecciones decida no aplicar la reforma constitucional referida a la prohibición de alcaldes, sino que, al momento de su entrada en vigencia, las Elecciones Municipales Complementarias 2015 no solo ya habían sido convocadas, sino que había algunas etapas de su cronograma, especialmente las referidas a las elecciones internas y la selección de candidaturas, que se encontraban en curso (la primera vencía el 16 de marzo, mientras que la segunda, el 6 de abril) pero ya habían iniciado con reglas distintas (en las que no se incluía la prohibición de reelección de autoridades municipales -alcaldes- en el cargo).

EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES EN EL PROCESO ELECTORAL 2018

Como era de esperarse, al no existir plena claridad sobre la aplicación de esta prohibición a los alcaldes electos en las Elecciones Regionales y Municipales 2014, algunas autoridades locales, entonces en funciones, decidieron intentar su postulación en el año 2018.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en apelación frente a uno de estos casos, estableció algunas reglas generales sobre el particular.

En primer término, estableció su interpretación respecto de la aplicación en el tiempo de normas electorales. En ese sentido, determinó que “una modificatoria legal que ha sido adoptada en el marco de un proceso electoral ya convocado será de aplicación inmediata siempre y cuando su puesta en práctica no vulnere la seguridad jurídica que debe caracterizar a la elección” (JNE 2018: 21). Adicionalmente, no plantea su concepción sobre la materia solo en esos términos generales, sino que va más allá:

[...] si bien nuestro ordenamiento reconoce la teoría de los hechos cumplidos, respecto a aquellas modificaciones que varíen en forma sustancial: a) las reglas referentes a los requisitos o impedimentos para postular, b) los requisitos de listas de candidatos, c) las reglas para la adjudicación de escaños luego de la votación, d) entre otras, que supongan una afectación al derecho al sufragio pasivo de los ciudadanos que buscan participar, no serán aplicables si estas se promulgan y publican cuando un proceso electoral ya se encuentra en marcha. Permitir lo contrario conllevaría una afectación al principio de seguridad jurídica que debe caracterizar todo proceso electoral democrático. (JNE 2018: 22)

Siguiendo también la normativa sobre aplicación de normas en el tiempo que antes se ha explicado (teoría de hechos cumplidos y aplicación inmediata de la norma), deriva que la reforma constitucional del año 2015 que prohíbe la reelección inmediata de alcaldes es plenamente aplicable a quienes asumieron funciones, toda vez que se trata de hechos y situaciones posteriores a su entrada en vigencia con fecha 11 de marzo de 2015, lo que no implica, pese a lo que indican los recurrentes, ningún tipo de aplicación retroactiva de la norma, máxime cuando la reforma constitucional no incluye excepción alguna respecto de las autoridades entonces en funciones (JNE 2018: 25-27).

Ahora bien, el tribunal electoral empleó, además, este caso como una oportunidad para establecer criterios que excedan al caso concreto, pero generen un parámetro general de aplicación para casos similares. En ese sentido, para el caso específico de los alcaldes, determinó (JNE 2018: 35):

TABLA 4
Supuestos de aplicación de prohibición de reelección a alcaldes según JNE

N.º	Supuesto de hecho	Consecuencia jurídica
1	Alcaldes que fueron elegidos en la EM 2014, para el periodo 2015-2018.	Se aplica prohibición
2	Alcaldes que fueron elegidos en la EMC 2015, para el periodo 2015-2018.	Se aplica prohibición
3	Alcaldes que fueron elegidos en la EM 2015, para el periodo 2015-2018, producto de la creación de nuevos distritos.	Se aplica prohibición
4	Alcaldes que fueron elegidos en la EM 2017 (marzo y diciembre), para el periodo 2015-2018, producto de la creación de nuevos distritos.	Se aplica prohibición
5	Alcaldes elegidos en la EM 2014, EMC 2015, EM 2017, para el periodo 2015-2018, que fueron vacados del cargo.	Se aplica prohibición
6	Alcaldes elegidos en la EM 2014 y EMC 2015, para el periodo 2015-2018, que fueron revocados del cargo.	Se aplica prohibición
7	Alcaldes elegidos en la EM 2014, EMC 2015, EM 2015, EM 2017, para el periodo 2015-2018, que fueron suspendidos de su cargo por inhabilitación, mandato de detención o falta grave.	Se aplica prohibición
8	Alcaldes elegidos en la EM 2014, EMC 2015, EM 2015, EM 2017, para el periodo 2015-2018, que no juramentaron en el cargo.	Se aplica prohibición

Fuente: Resolución N.º 0442-2018-JNE.
Elaboración propia.

Al respecto, un primer tema que nos parece central es que debe destacarse que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones haya precisado los alcances de la prohibición de reelección inmediata de alcaldes. Si bien algunos requerimientos pretendían que existiera un pronunciamiento en una oportunidad previa, frente al caso concreto sobre la materia, se efectuó un pronunciamiento que, además, plantea reglas generales sobre los diferentes supuestos que se pueden presentar.¹⁴

Desde nuestra perspectiva, consideraríamos que se puede derivar un criterio general de la aplicación de la prohibición para el tribunal electoral: la elección. En otras palabras, si una autoridad local fue elegida como tal en cualquier proceso electoral previo (Elecciones Regionales y Municipales 2014, Elecciones Municipales Complementarias 2015, o Elecciones Municipales 2015 o 2017 por la creación de nuevos distritos) no puede volver a postular como tal en las Elecciones Regionales y Municipales 2018. En ese sentido, hechos ocurridos posteriormente (como declaratorias de vacancia, revocatoria, inhabilitaciones) no resultan relevantes para efectos de la aplicación de la prohibición de reelección.

Lo más interesante sobre la materia, que consideramos ha sido objeto de poco de análisis, no es tanto los supuestos incluidos (antes enumerados), que resultan plenamente razonables ya que dichas autoridades locales fueron elegidas como tales y su nueva postulación sería indudablemente una potencial reelección, sino especialmente los supuestos que quedan fuera de dicho ámbito. Por ejemplo, si un primer regidor asumió la alcaldía posteriormente a la vacancia o revocatoria de un alcalde (en algún momento durante el periodo 2015-2018) podía postular nuevamente como alcalde en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, pese a que en el tiempo inmediato anterior había ejercido tal cargo (lo que no había sucedido con quienes fueron revocados o vacados). Probablemente dicha decisión se sustenta en el hecho de que, en estricto, no fueron elegidos para el ejercicio de dicho cargo (alcalde), sino para otro (primer regidor).

14 El presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República formuló una petición al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones respecto a la aplicación de la Ley N.º 30305, la cual este órgano electoral decidió, por mayoría, declarar improcedente. Cfr. Acuerdo del Pleno 12/2/2018.

Desde nuestra consideración, no se trata *per se* de un criterio erróneo (aún cuando nos hubiéramos inclinado a extender la prohibición también a estos últimos supuestos). Sin embargo, nos hubiera parecido importante que además de los cuadros con los diferentes supuestos (que también se incluyen para gobernadores regionales, regidores, vicegobernadores regionales que asumieron el cargo de gobernador regional y consejeros) se incluyera una precisión mayor sobre este criterio en el caso de alcaldes o de primeros regidores que asumen como tales (como sí se efectuó para el caso de los vicegobernadores).

¿LA REELECCIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL?

Una reflexión final que también nos parece interesante es que esta materia no se mantuvo únicamente en el ámbito de la justicia electoral, sino que fue objeto de pronunciamiento por la justicia constitucional, en el marco de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N.º 30305, Ley de reforma constitucional de los artículos 191 y 194 de la Constitución Política.

Previamente, como sabemos, existen diversos antecedentes de la tutela del derecho de participación política a través de la jurisdicción constitucional.¹⁵ En específico en lo referido a procesos electorales, se puede citar el caso Zevalllos Fretel, candidato a consejero regional, a quien se pretendió excluir luego de realizado el proceso electoral por una tacha impugnada ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (TC, 2011). De otro lado, el caso de Santiago Mozo, cuya vacancia fue declarada por considerar que tenía una condena vigente cuando era candidato y antes de asumir el cargo (TC, 2013).

En ambos casos, el Tribunal Constitucional amparó las demandas y ordenó al Jurado Nacional de Elecciones que se acreditara al primero como consejero regional (por la extemporaneidad en la verificación del requisito en un proceso electoral con etapas preclusivas) y, en el segundo caso, que se restituyera su credencial como alcalde (por habersele vacado pese a que la decisión sobre tener una condena vigente corresponde al órgano jurisdiccional ordinario competente, y no al Jurado Nacional de Elecciones).

15 Cfr., como las principales, STC 2366-2003-AA/TC, 5854-2005-AA/TC, 2730-2006-PA/TC, 00007-2007-PI/TC.

Uno de los principales debates era si el derecho de participación política (reconocido en el Perú en los artículos 2, inciso 17, y 31 de la Constitución Política, así como en el ámbito internacional en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos) podían dar cobertura a un derecho a la reelección propiamente dicho.

Este debate, que no quedaba del todo dilucidado, ha sido plenamente zanjado por el Tribunal Constitucional peruano en una muy reciente sentencia (TC, 2018). En ella, citando a la Comisión de Venecia, organismo coordinador de los tribunales y cortes constitucionales a nivel mundial, considera que no existe, en estricto, un derecho a la reelección.

Al respecto, la Comisión de Venecia ha determinado que “[u]na 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 violación de un derecho humano”, además de señalar que una interpretación divergente “implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos” (Comisión de Venecia 2018: 82).

El razonamiento del Tribunal Constitucional, además de citar el pronunciamiento anterior, parte de la noción de que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido no son absolutos, por lo que no existe un “supuesto derecho a ser reelegido” (TC 2018: 43). Además, considera que la reforma constitucional aprobada sigue el procedimiento regulado en el artículo 206 de la Constitución Política y no contraviene los límites materiales que se plantean a la reforma constitucional, es decir, no desnaturaliza la Constitución vigente (TC 2018: 44).¹⁶

16 El artículo 206 de la Constitución Política del Perú regula los procedimientos para reformar la Constitución. En primer lugar, establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. En segundo término, permite omitir el referéndum siempre que la reforma constitucional provenga del acuerdo del Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

Además, se declara expresamente incompetente 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” (TC 2018: 46).

Se incide particularmente en que:

[...] el Estado peruano se identifica con la forma republicana de gobierno, con el Estado unitario descentralizado y con la separación de poderes [...]. 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. 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 [...] (TC, 2018, 49-50).

Por mayoría, el máximo intérprete de la Constitución establece que esta reforma constitucional convalida la modificación, que, por tanto, se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible en el Perú.¹⁷

REFLEXIONES FINALES

La prohibición de reelección inmediata de alcaldes no ha sido una reforma constitucional aceptada pacíficamente cuando fue aprobada. Se alegaba ausencia de cifras que sustentaran una modificación de este tipo.

Sin embargo, una vez vigente, esta controversia tampoco quedó completamente zanjada, lo que derivó en pronunciamientos de la justicia electoral (Pleno del Jurado Nacional de Elecciones) y justicia constitucional (Tribunal Constitucional), para establecer su aplicación en el proceso electoral

17 El magistrado Blume Fortini emite un voto singular que señala que la demanda debe declararse fundada, ya que considera que “[r]esulta contrario al núcleo mismo de la Constitución establecer restricciones al derecho a escoger de los ciudadanos”, lo que, a su entender, favorece la improvisación, además de que “restringiendo sin lugar a dudas un aspecto nuclear del derecho de participación de los vecinos en el gobierno municipal [eligiendo a su alcalde] (...)”, para agregar también que estima que, a diferencia del voto en mayoría, sí se contraviene los límites materiales a la reforma constitucional “(...) por cuando desnaturaliza el principio democrático y el derecho de participar en el gobierno municipal que (...) se sustenta en la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones políticas”. De igual modo, el magistrado Sardón de Taboada emite voto singular, pero por estimar que el Tribunal Constitucional no puede controlar el contenido de una reforma constitucional aprobada válidamente por el Congreso, sino solo si se siguió o no el procedimiento, y que actuar de modo diferente implica “un exceso en el ejercicio de sus funciones” por el Tribunal, al ser la Constitución parámetro y no objeto de control.

concreto (Elecciones Regionales y Municipales 2018), pero, además, sobre su conformidad con la Constitución (en el marco de la cobertura del derecho de participación política).

Desde nuestra perspectiva, independientemente de su conveniencia, debe quedar claro que se trata de una regla vigente y plenamente aplicable en el ordenamiento jurídico peruano. Repensarla y modificarla es, sin duda, una opción posible, que debería tomar en cuenta los resultados de las Elecciones Municipales 2018, recientemente realizadas.

Sin embargo, consideramos que el debate sobre la eventual modificación debe plantearse en términos de lo que se considera es más conveniente respecto de permitir o no que una autoridad local ejerza el cargo en el periodo inmediato posterior, tomando en cuenta las posibles ventajas que puede tener en el cargo (como incumbente) y la necesidad de control y rendición de cuentas en el ejercicio de sus funciones, y no pretendiendo que la reelección tenga cobertura como derecho fundamental. En ese contexto, surgirán argumentos diversos que deberán ser tomados en cuenta para analizar nuevamente el marco constitucional vigente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, J. & INCIO J. L.

2014 “La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014”. En: *Revista Argumentos*, año 8, n.º 5, diciembre 2014. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-reeleccion-de-autoridades-regionales-y-municipales-en-el-peru-2006-2014/>

COMISIÓN DE VENECIA

2018 *Informe sobre los límites a la reelección. Parte I – Presidentes*, aprobado en su 114.ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo).

GUTIÉRREZ, W.

2015 *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. Nueva edición con jurisprudencia del tribunal Constitucional.* Lima: Gaceta Jurídica.

RUBIO, M.L

2010 *Aplicación de la norma jurídica en el tiempo*, segunda reimpresión. Lima, PUCP.

Pronunciamientos o decisiones

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC Exp. N.º 4227-2005-PA/TC

STC Exp. N.º 002-2006-PI/TC

STC Exp. N.º 0606-2004-AA/TC

STC Exp. N.º 05448-2011-PA/TC (con resolución de aclaración improcedente).

STC Exp. N.º 07247-2013-PA/TC (con resolución de aclaración parcialmente fundada).

STC 0008-2018-PI/TC

PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Resolución 1803-2010-JNE

Resolución 099-2015-JNE

Resolución 0442-2018-JNE

Otros

[Sobre la autora]

ANA NEYRA ZEGARRA

Peruana. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es profesora de Derecho Constitucional General de la Universidad del Pacífico, y de Sistemas Electorales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Egresada del Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales, la Diplomatura de Argumentación Jurídica, y la Especialización en Justicia Constitucional e Interpretación de la Constitución. Estudios en curso en la Maestría en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la PUCP.

Actualmente se desempeña como presidenta de Constitucionalismo Crítico e integrante de Perspectiva Constitucional, agrupaciones de investigación y difusión del Derecho Constitucional. Es consultora en temas constitucionales y electorales. Ha participado en misiones de observación electoral con la Organización de Estados Americanos.