



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 8 de mayo de 2018

VISTA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Fernando Jesús Galindo Alvizuri en representación de cinco mil trescientos veintitrés ciudadanos, contra el artículo único de la Ley la Reforma Constitucional 30305, en cuanto modifica el artículo 194, tercer párrafo de la Constitución Política del Perú, y,

ATENDIENDO A QUE

1. La calificación de la demanda, interpuesta el 12 de abril de 2018, debe basarse en los criterios de admisibilidad y procedibilidad establecidos en la Constitución, el Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.
2. El inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú y el artículo 77 del Código Procesal Constitucional establecen que procede la acción de inconstitucionalidad contra normas que tienen rango de ley; es decir, leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales, que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.
3. A través de la presente demanda de inconstitucionalidad se cuestiona el artículo único de la Ley de Reforma Constitucional 30305, por lo que se cumple con el requisito antes mencionado.
4. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que cuando se le habilitó para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes esto abarcaba a todo tipo de leyes, incluyendo las que tienen carácter orgánico, de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución, y también a aquellas que introducen reformas en la Constitución.
5. Al respecto, tiene resuelto lo siguiente:
[...] si a través de una ley de reforma constitucional se vulnera la esencia misma de la Constitución, y siendo el Tribunal Constitucional, tal como lo señala explícitamente el artículo 201 de la propia Constitución, el órgano de control de la Constitución, se encuentra legitimado para intervenir excepcionalmente como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

un ente competente para analizar la norma constitucional impugnada, pero única y exclusivamente sobre la base del "contenido fundamental" protegido implícitamente en la Constitución (Sentencia 00050-2004-PI/TC, fundamento 4).

6. Debe tomarse en cuenta, además, que en el Expediente 0024-2005-AI/TC este Tribunal admitió la demanda y analizó la constitucionalidad sustantiva de la Ley de Reforma Constitucional 28607, que introdujo el texto del artículo 194 de la Constitución, el cual más tarde sería modificado por la disposición actualmente cuestionada, pero en aquel caso la impugnación obedeció a razones que no tuvieron ninguna relación con la reelección de los alcaldes, materia que, esencialmente, se discute en autos.
7. Por otra parte, y en virtud del artículo 203, inciso 6, de la Constitución, se encuentran legitimados para interponer una demanda de inconstitucionalidad cinco mil ciudadanos con firmas legalizadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Conforme a la Resolución 0185-2018-JNE, de fecha 23 de marzo de 2018, cinco mil trescientos veintitrés (5323) ciudadanos refrendaron válidamente la demanda de autos.
8. El artículo 99 del Código Procesal Constitucional establece que los ciudadanos deben actuar con el patrocinio de un letrado y conferir su representación a uno solo de ellos. En el caso de autos se constata que los demandantes han cumplido con ambos requisitos.
9. De acuerdo con lo establecido en el artículo 100 del Código Procesal Constitucional, el plazo para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley que no sean tratados es de seis años contados a partir de su publicación. Dado que la Ley 30305 fue publicada el 10 de marzo de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, se verifica que la demanda ha sido interpuesta dentro del plazo.
10. Se ha cumplido también con los requisitos establecidos en el artículo 101 del Código Procesal Constitucional, toda vez que se identifica al demandado precisando su domicilio y la norma impugnada, se acompaña copia simple del diario oficial *El Peruano* correspondiente a la fecha en que esta se publicó y se indican los fundamentos en los que se sustenta la pretensión.
11. Habiéndose cumplido los requisitos exigidos por los artículos 99 y siguientes del Código Procesal Constitucional, debe admitirse a trámite la demanda. Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, inciso 1, de dicho código, corresponde emplazar con la demanda al Congreso de la República para que se apersona al proceso y la conteste dentro del plazo de treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con el voto singular del magistrado Sardón de Taboada que se agrega. Se deja constancia que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior,

RESUELVE

ADMITIR a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley de Reforma Constitucional 30305, publicada en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 10 de marzo de 2015, en cuanto modifica el artículo 194, tercer párrafo, de la Constitución Política del Perú; y correr traslado de esta al Congreso de la República para que se apersona al proceso y la conteste dentro del plazo de treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto a fin de dejar constancia que comparto lo decidido por la mayoría de mis colegas en el sentido de admitir a trámite la presente demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, deseo manifestar mi discrepancia respecto de la contradicción que se advierte entre los fundamentos 2 y 5 del auto suscrito.

En efecto, la posición de la mayoría de mis colegas parte de la premisa de que las leyes de reforma constitucional tienen *rango legal*. No creo que tal aseveración sea cierta. De hecho, desde el momento en que estas disposiciones contienen modificaciones de alguna cláusula constitucional ya se puede afirmar rotundamente que se tratan de disposiciones que han sido integradas a la Constitución. De hecho, en esto radica precisamente la contradicción del auto en mayoría, ya que, en el fundamento 5, se indica expresamente que lo que ha sido objeto de impugnación es una *norma constitucional*. Así, mientras que por un lado se fundamenta el control del Tribunal por tratarse de una norma con rango legal, por otro se hace referencia a una norma constitucional, contradicción que, como he manifestado, no comparto.

En ese sentido, y a fin de sustentar mi posición, haré referencia a los argumentos que legitiman que este Tribunal tenga competencia para efectuar un control de constitucionalidad de las leyes de reforma constitucional. Posteriormente, y considerando esos mismos elementos, analizaré la situación que se expone a propósito de la presente demanda.

a) Los argumentos que legitiman el control de constitucionalidad de las leyes de reforma constitucional

La posición que aquí deseo desarrollar no es contraria, y es importante precisarlo, al control de constitucionalidad de las leyes de reforma de la Constitución. Creo, por el contrario, que si como magistrados de este Tribunal nos tomamos el deber de proteger la Constitución *en serio*, es preciso interpretar que estas disposiciones deben ser objeto de control. Y esto no se da por un simple acto de activismo judicial, antes bien, considero que es una competencia que el Tribunal Constitucional debe ostentar para proteger la esencia misma de la Constitución.

Deseo, en primer lugar, resaltar este último aspecto. En el derecho constitucional comparado se han desarrollado de manera explícita algunas menciones en los textos constitucionales respecto de los aspectos concernientes al control de constitucionalidad de las leyes de reforma, así como a las facultades de las cortes o tribunales constitucionales en esta materia. De este modo, se advierte que las soluciones brindadas se han bifurcado por múltiples caminos, que van desde la prohibición expresa del control hasta la instauración, en los mismos textos constitucionales, de contenidos no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

susceptibles de reforma, cuestión que en la doctrina se ha denominado como “cláusula pétrea”.

En el caso colombiano, por ejemplo, la Constitución de 1991 dispone expresamente que las demandas de inconstitucionalidad, en lo que respecta a las leyes de reforma de la Constitución, solo pueden contener argumentos cuestionando el procedimiento de su formación (art. 241.1), lo cual excluiría, desde una lectura estrictamente literal de la carta, el control por aspectos materiales o sustantivos. En Chile, la Constitución, que ha sido objeto de distintas reformas en el año 2010, contiene una cláusula expresa que establece que el control de las leyes de reforma constitucional solo se realiza *ex ante* por parte del Tribunal Constitucional (art. 93.3), ya que, una vez en vigencia, entienden que se ha incorporado la válida y legítimamente a la Constitución. Por otra parte, en la República Federal de Alemania, la Ley Fundamental de Bonn regula contenidos que no podrán ser objeto de reforma, y que se relacionan con la organización de la Federación en Länder, o el principio de participación de los Länder en la legislación (art. 79). En el caso italiano, la Constitución de 1947 contiene una cláusula semejante prohibiendo cualquier clase de reforma a la forma republicana de gobierno (art. 139). También existen constituciones que contiene prohibiciones *temporales* para la realización de una reforma constitucional, tal y como se encuentra regulado en la Constitución de España de 1978, que dispone que no podrá iniciarse el procedimiento en tiempo de guerra, así como cuando se haya declarado estado de alarma, de excepción y de sitio (art. 169).

Sin embargo, la diversidad de cláusulas constitucionales relacionadas con la posibilidad de efectuar un control de la reforma no ha sido óbice para que algunas altas cortes hayan asumido alguna posición particular, en algunos casos incluso apartándose del sentido literal de la Constitución. En el caso colombiano, ya expuesto, la Corte Constitucional, en una línea jurisprudencial que ha sido matizada, sostuvo en algún momento que “la competencia de esta Corte abarca no sólo el examen de los *vicios de procedimiento en su formación* sino también el estudio de la inconstitucionalidad derivada del *contenido material* del acto controlado” [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-551/03, fundamento 19], aspecto que no estaba regulado expresamente en la carta del 91. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha hecho referencia, por ejemplo, a la idea de una suerte de “identidad constitucional” [BVerfGE 89, pág. 155] o “estructura fundamental de la Constitución” [BVerfGE 37, pág. 271], conceptos que han legitimado a que dicho órgano ejerza un control material de las leyes de reforma constitucional. En Italia, en una lógica similar, la Corte Constitucional hizo referencia a los principios fundamentales del ordenamiento constitucional y a los derechos inalienables de la persona como aspectos que legitiman su labor de control [Corte Constitucional de Italia. Sentencia 183/1973].

Estos tribunales, según se advierte, han interpretado que, dentro del marco mismo de la Constitución, cuentan con competencia para examinar las reformas por razones de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

índole formal y material, pues ello es un elemento primordial para ejercer de manera idónea su rol de custodiar la Constitución frente a posibles alteraciones de su esencia.

En el caso peruano, nuestra Constitución, a diferencia de lo que ocurre en otros casos en el derecho comparado, no ha establecido alguna prohibición expresa respecto de lo que puede ser objeto de revisión en lo que respecta al control de constitucionalidad de las leyes de reforma. En efecto, de forma distinta a lo que se presenta en otros ordenamientos constitucionales, el constituyente peruano no ha regulado algún aspecto concerniente a los controles de la reforma constitucional, lo cual nos conduce a interrogarnos respecto de la posibilidad del Tribunal Constitucional de analizar la compatibilidad de las leyes de reforma, ya sea por razones formales o materiales.

Ahora bien, pese a esta laguna, creo que a nadie le queda duda alguna de la atribución de este Tribunal de ejercer un control *formal* respecto de las leyes de reforma constitucional. Si es que el Congreso de la República, que es ciertamente un poder constituido, no observa el procedimiento de reforma contenido en el artículo 206 de la Constitución, está efectuando un accionar manifiestamente incompatible con ella, pues se aparta de los límites que el poder constituyente originario ha establecido para los órganos que son hechura suya. Esto ocurrirá, por ejemplo, si al aprobar la ley de reforma el Congreso no cuenta con los votos necesarios para efectuar la modificación. En este escenario, nunca se presentó un proceso válido de producción de normas, por lo que mal puede decirse que la reforma se ha incorporado legítimamente a la Constitución. Es, pues, clara la competencia del Tribunal en esta clase de casos.

Bastante distinta es la situación respecto del control *material* de las leyes de reforma constitucional. En este escenario, más que el procedimiento establecido para la reforma, lo que es objeto de impugnación es el nuevo contenido incorporado a la Constitución. Los vicios que suelen impugnarse en este tipo de casos se relacionan, por ejemplo, con alguna supuesta incompatibilidad entre la ley de reforma y algún derecho, principio o bien reconocido en la Constitución. En esta clase de escenarios, no es fácil identificar las razones que legitiman que este Tribunal pueda controlar las leyes de reforma, ya que, según se suele alegar, ello implicaría que nos coloquemos por encima del documento que se nos encargó custodiar. En efecto, es necesario enfatizar que la reforma no puede suponer, en ningún caso, la sustitución de algún contenido fundamental de la Constitución, cuestión que debe ser vigilada por parte de este Tribunal. Es en el ejercicio de esta trascendental labor que, en el marco de un Estado Constitucional, es mucho más positivo que tengamos la competencia de analizar, en el fondo, las demandas de inconstitucionalidad contra leyes de reforma antes que simplemente sostener que todo acto reformador se sustrae de cualquier cosa de control. Bajo esa lógica, nada impediría alterar o modificar principios como la separación de poderes, el Estado de Derecho y el principio democrático, elementos siempre constantes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

en nuestra historia constitucional. Nuestro rol como guardianes de la Constitución no nos puede permitir ello.

Ya hemos mencionado como, en el derecho comparado, se han desplegado distintas clases de fórmulas para legitimar el control de índole material que pudiera realizar una Corte o Tribunal Constitucional respecto de las leyes de reforma. Sin perjuicio de ello, creo que es indispensable recordar que los actos que realiza el Congreso de la República al iniciar un proceso de reforma son efectuados por un órgano que, en buena cuenta, es poder constituido, por lo que no considero que sus actuaciones en dicha condición deban simplemente ser dejadas de lado como cuestiones no justiciables. Antes bien, soy de la opinión que, cuando se alega alguna vulneración de algún derecho con sustento constitucional, debe promoverse la realización de un análisis de fondo que permita que las partes sean escuchadas y que indiquen los perjuicios y/o beneficios de las modificaciones implementadas.

En ese sentido, soy consciente que el Congreso de la República, al desarrollar los preceptos de la Constitución, y sobre todo a aquellos referidos al reconocimiento de derechos fundamentales, cuenta con un importante margen de configuración. Sin embargo, considero que, en el desarrollo de esa labor, dicha entidad del Estado no está habilitada para desnaturalizar o despojar a los derechos de aquellas posiciones jurídicas que permiten identificarlos como tales, ya que ello supondría dejar sin contenido aquello que forma parte *necesaria* de nuestra Constitución.

Es por todo ello que, a fin de analizar si el Congreso excede o no dichos límites, este Tribunal debe conservar la potestad de controlar la validez de las leyes de reforma constitucional, tanto por razones formales como materiales. Inhibirnos de dicha labor supondría renunciar a la misión que se nos ha encomendado de custodiar la Constitución.

b) Análisis del caso particular

En el presente caso, la demanda se dirige contra la Ley 30305, de reforma de los artículos 191º, 194º y 203º de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de gobiernos regionales y de los alcaldes.

He precisado que comparto lo decidido respecto del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad por parte de la parte demandante. En consecuencia, enfatizaré únicamente lo relativo a la competencia de este Tribunal para controlar las leyes de reforma constitucional, las cuales, como se indicó con anterioridad, no pueden ser consideradas como simples normas con rango legal, ya que pasan a ser consideradas como parte integrante de la propia Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

Según alega el demandante, la reforma constitucional efectuada por el Congreso afectaría distintos derechos relacionados con la participación política. En ese sentido, y a fin de determinar si es que se ha alterado algún contenido indispensable de los derechos reconocidos en la Constitución, es que este Tribunal debe admitir a trámite la demanda, a fin que se notifique a la parte emplazada y que, luego de ello, se escuche en audiencia pública tanto al demandante como al demandado, a fin que expongan sus argumentos respectivos.

Por todo lo expuesto, y con las precisiones efectuadas, mi voto es por **ADMITIR** la demanda de inconstitucionalidad a trámite, y correr traslado de esta al Congreso de la República para que se apersona al proceso y la conteste dentro del plazo de treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

Lima, 15 de mayo de 2018

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No estoy de acuerdo con el fallo ni con la fundamentación del auto en mayoría por lo siguiente:

El artículo 200, inciso 4, de la Constitución afirma que el proceso de inconstitucionalidad:

procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter regional y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

El proceso de inconstitucionalidad tiene por finalidad, pues, controlar la constitucionalidad de las normas jurídicas *con rango de ley*.

Sin embargo, la demanda de autos se dirige contra la Ley 30305, *de reforma de los artículos 191º, 194º y 203º de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de gobiernos regionales y de los alcaldes*.

Esta ley de reforma constitucional ha sido aprobada de conformidad con el artículo 206 de la Constitución. Por tanto, no le corresponde al Tribunal Constitucional controlarla en absoluto.

El auto en mayoría admite a trámite la demanda señalando que la Ley 30305 es una norma con rango legal (fundamentos 2 y 3), pero luego reconoce que ésta sí es una norma constitucional:

si a través de una ley de reforma constitucional se vulnera la esencia misma de la Constitución, y siendo el Tribunal Constitucional, tal como lo señala explícitamente el artículo 201 de la propia Constitución, el órgano de control de la Constitución, se encuentra legitimado para intervenir excepcionalmente como un ente competente para analizar la *norma constitucional impugnada (énfasis añadido)*.

El auto en mayoría justifica su proceder contradictorio a base de distinguir en la Constitución normas esenciales y normas no esenciales. Sin embargo, lo que a mis colegas firmantes del auto en mayoría *les parece* esencial, a mí puede no parecérmelo.

En realidad, no hay en la Constitución nada que permita hacer semejante distinción, ni autorización al Tribunal Constitucional a efectuarla. Hacerla implica abusar de la posición que se tiene dentro de la estructura del Estado.

En un estado de Derecho, el Tribunal Constitucional no puede estar por encima de la Constitución. Este Tribunal es un órgano de control del poder, y el primer poder que debe controlar es el suyo propio, limitándose a hacer solo lo que ella le autoriza.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00008-2018-PI/TC
MAS DE 5000 CIUDADANOS
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

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