

Tribunal  
Constitucional



REVISTA PERUANA DE  
**DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL**

Reforma Constitucional,  
Política y Electoral

61 NUEVA ÉPOCA | 2013  
Edición Especial

# SUMARIO

REVISTA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

N.º 6, NUEVA ÉPOCA  
EDICIÓN ESPECIAL 2013

*Reforma Constitucional, Política y Electoral*

---

## PRESENTACIÓN

Ernesto Álvarez Miranda ..... 13

## ESTUDIOS

Domingo García Belaunde

*La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo a todo pronóstico* ..... 19

José Palomino Manchego

*¿Reforma, mutación o enmienda constitucional?*..... 35

Francisco Morales Saravia

*La Reforma de la Constitución de 1993 y sus problemas*..... 61

Edwin Figueroa Gutarra

*Certiorari y Reforma Constitucional. Entre propuestas y necesidades*..... 81

César Delgado Guembes

*Entre la participación absoluta y la ficción representativa. ¿Qué podemos esperar y qué no, del régimen representativo?*..... 101

Victorhugo Montoya Chávez

*La selección de candidatos para las elecciones congresales de 2011*..... 153

Berly Javier Fernando López Flores

*El control parlamentario de los decretos de urgencia*..... 179

Stephen Haas del Carpio

*La transición política peruana y la participación obligatoria de la ciudadanía en los procesos electorales peruanos. Presentación de la problemática e hipótesis*..... 193

Rafael Rodríguez Campos/ Edith Neyra Córdova <i>Consenso Electoral para una nueva ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Proceso de revocación de autoridades</i> .....	219
--	-----

Cynthia Vila Ormeño <i>Las Reformas Electorales en el Perú (1978 - 2012) y el principio de representación proporcional</i> .....	239
---	-----

## MISCELÁNEA

Francisco Távora Córdova <i>El juez como garante de los derechos y el papel de la ética en las democracias constitucionales</i> .....	271
--	-----

Martha Paz <i>La Corte Constitucional Colombiana reivindica una categoría olvidada. La trabajadora sexual como "sujeto de especial protección"</i> .....	279
---	-----

Abraham García Chávarri <i>Derecho a la Integración y soberanía. Anotaciones interrelacionales</i> .....	299
---	-----

Sergio Bobadilla Centurión <i>Breve análisis del contexto socio-histórico-político-jurídico para el surgimiento jurisprudencial del Derecho a la Verdad. ¿Es viable su normativización positiva constitucional</i> .....	311
---	-----

Paola Brunet Ordoñez Rosales <i>Derechos de los pueblos indígenas en la jurisprudencia constitucional peruana</i> .....	339
--	-----

Aldo Blume Rocha <i>La legitimidad democrática del juez en el marco del Estado Constitucional de Derecho: El debate respecto a la dificultad contramayoritaria</i> .....	365
---	-----

Carmen Ortega Chico <i>Interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 68° de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Alcances del hoy denominado arbitraje obligatorio.</i> .....	387
--	-----

## JURISPRUDENCIA COMPARADA

1. *Caso: Alimentación forzosa de internos en casos de peligro de muerte por Gonzalo Carlos Muñoz Hernández*  
STCE N.º 120/1990 ..... 403
2. *Caso: Sobre la ilegalización de partidos políticos por Alberto Neira López*  
STCE N.º 48/2003 ..... 405

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

### Reforma Constitucional:

1. *Exp. N.º 0014-2002-AI/TC por Nadia Paola Iriarte Pamo*  
*Demandante: Colegio de Abogados del Cusco*  
*Norma impugnada: Ley N.º 27600*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-Mhtml> ..... 417*
2. *Exp. N.º 0014-2003-AI/TC por Evelyn Chilo Gutiérrez*  
*Demandante: Alberto Borea Odria y más de cinco mil ciudadanos*  
*Norma impugnada: el denominado "documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993"*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2003-ALhtml> ..... 425*

### Reforma Política:

1. *Exp. 00013-2009-AI/TC por Miriam Handa Vargas*  
*Demandante: Treinta y un congresistas de la República*  
*Norma impugnada: artículo 25º del Reglamento del Congreso de la República modificado mediante la Resolución Legislativa N.º 008-2007-CR publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 2008.*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-ALhtml> ..... 431*
2. *Exp. 0050-2004-AI/TC por Miriam Handa Vargas*  
*Demandante: Colegio de Abogados del Callao y más de cinco mil ciudadanos*  
*Norma impugnada: Leyes N.º 28389 y N.º 28449.*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-ALhtml> ..... 439*

### Materia Electoral:

1. *Exp. N.º 0002-2011-CC/TC por Carolina Parra Decheco*  
*Demandante: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)*  
*Demandado: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html> ..... 461*

2. *Exp. N° 0003-2006-AI/TC por Nora Luzmila Fernández Lazo*  
*Demandante: Más de cinco mil ciudadanos*  
*Norma impugnada: artículo 37° de la Ley N° 28094 —Ley de Partidos*  
*Políticos (LPP)*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00003-2006-AI.html> ..... 467*

**Relevante y de actualidad:**

1. *Exp. 0022-1996-AI/TC (publicada agosto de 2013) por Jaime de la Puente Parodi*  
*Caso: La Ejecución de la Sentencia sobre la Cancelación de los Bonos Agrarios*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00022-1996-AI%20Resolucion.pdf>.... 473*
2. *Exp. 01969-2011-HC/TC por Carlos Quispe Astoquilha*  
*Caso: Frontón*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/01969-2011-HC.pdf> ..... 483*
3. *Exp. 00013-2012-AI/TC por Clementina del Carmen Rodríguez Fuentes*  
*Caso: Reforma del Sistema Peruano de Pensiones*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00013-2012-AI.pdf> ..... 487*
4. *Exp. 04147-2012-PA/TC por Claudia Orbegoso Gamarra*  
*Caso: Racismo y Discriminación por parte de un Abogado - Multa*  
*Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/04147-2012-AA.pdf> ..... 493*

COMENTARIO A LA STC 0002-2011-CC/TC  
DE 27 DE AGOSTO DE 2011

*SOBRE LA COMPETENCIA DE LA OFICINA  
NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES  
PARA REGULAR LA FRANJA ELECTORAL,  
CONTROLAR LA ACTIVIDAD  
ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS  
ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LA  
ATRIBUCIÓN FISCALIZADORA DEL  
JURADO NACIONAL DE ELECCIONES*

Por Carolina Parra Decheco  
Asesora Jurisdiccional del Tribunal Constitucional

1. *Materias constitucionalmente relevantes examinadas por el Tribunal Constitucional*
  - 1.1. *Establecer la competencia para regular todo lo relativo a la franja electoral y supervisar los fondos y recursos de las organizaciones políticas.*
  - 1.2. *Establecer la competencia supervisora en el ámbito administrativo sobre los demás órganos del sistema electoral.*

2. *Contexto histórico-político de la sentencia*

El presente caso puso en evidencia la pugna sobre atribuciones y competencias existente entre dos órganos del sistema electoral: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que tuvo lugar en pleno ambiente electoral durante las elecciones generales del 2011, llevadas a cabo en nuestro país precisamente en el discurrir de este proceso de conflicto de competencia.

Vale mencionar que el proceso competencial se interpone en un momento social y políticamente álgido para la sociedad peruana, lo que tomó este litigio en un tema aún más delicado de lo que por su propia naturaleza es, por implicar la delimitación de competencias constitucionales.

Viene al caso recordar en cuanto al tema específico de la franja electoral, materia sólo conexas en la sentencia objeto de comentario, que el Tribunal Constitucional anteriormente se pronunció en la STC 00003-2006-AI/TC,

declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad planteada contra el artículo 37 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos.

### 3. *Análisis*

El 11 de febrero de 2011, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) interpuso demanda de conflicto de competencia contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), reclamando como atribución propia la regulación: a) de todo lo relativo a la franja electoral prevista en la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos; y que en consecuencia, se declare la nulidad de la Resolución 031-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de Franja Electoral para las elecciones generales 2011; y, b) la supervisión de los fondos y recursos de las organizaciones políticas; y que se declare la nulidad de la Resolución 032-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre Financiamiento de las Organizaciones Políticas. Alega que dicha norma encomienda al JNE una tarea fiscalizadora administrativa sobre competencias asignadas exclusivamente a la ONPE.

Como temas de relevancia constitucional abordados en la sentencia en comentario, debe citarse, en primer término, el referido a la determinación de cuándo una fuente del derecho expedida por el Parlamento puede ser considerada una ley orgánica, que por antonomasia y de acuerdo al artículo 106 de la Constitución, "regula la estructura y competencias de las entidades del Estado previstas en la Constitución", lo que implica, como ya ha sido establecido en jurisprudencia anterior, que debe reunir dos requisitos especiales; uno de orden material, vinculado a la exigencia de que se ocupe de la materia que le ha sido constitucionalmente reservada; y el otro, referido al número de votos necesarios para su aprobación. Por ello, más allá del *nomen iuris* de "orgánica", lo que realmente califica a una ley como tal es el cumplimiento de las dos condiciones antes mencionadas. En esa línea, el Tribunal Constitucional puntualiza que los artículos 34 y 38 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos (LPP), en tanto reconocen competencias a la ONPE (materia reservada a ley orgánica) y fueron aprobadas por una mayoría calificada, son normas orgánicas.

De este modo, el artículo 34 de la LPP se encuentra vinculado a la competencia exclusiva de la ONPE de verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital a través de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. El artículo 38 de la acotada norma, por su parte, desarrolla lo relacionado con la duración y frecuencia de la franja electoral, señalando que en dos momentos hace referencia a las competencias de la ONPE en materia de regulación de la franja electoral, primero, cuando dispone que le corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios de esta entidad la

determinación del tiempo disponible para cada partido político, así como la reglamentación respectiva; y el segundo, cuando dispone que corresponde a la ONPE determinar los espacios de tiempo de la franja electoral no utilizados por los partidos políticos y que serán destinados a la difusión de educación electoral.

En lo que atañe a la franja electoral establecida en el artículo 37 de la LPP, se puntualiza que la regulación de sus características no es un asunto reservado a la ley orgánica y que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse al respecto en la STC 0003-2006-AI/TC, expresando: "Como resulta evidente, tal materia no se encuentra entre las que han sido expresamente reservadas a la ley orgánica por la Constitución. En efecto, más allá de la relación que la materia tiene con el proceso electoral, el asunto en modo alguno podría considerarse vinculado con el establecimiento de las condiciones y el procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo (materia reservada a ley orgánica por el artículo 31 de la Constitución). Tampoco, por cierto, tiene alguna vinculación con el establecimiento de las condiciones en que debe ser utilizado o concedido en uso el espectro radioeléctrico a los medios de comunicación (...)". Asimismo, con relación a la franja electoral, tiene establecido lo siguiente: "La franja electoral puede ser definida como el espacio en estaciones de radio y de televisión de propiedad privada y del Estado, al que tienen acceso de manera gratuita y proporcional, todos los partidos políticos o alianzas que participan en un proceso electoral, y que opera desde los 30 días anteriores a la realización de los comicios, hasta los 2 días previos al acto electoral, con una duración de entre 10 y 30 minutos diarios" (artículos 37 y 38 de la LPP). Por lo tanto, la franja electoral constituye un elemento consubstancial en la organización y realización del proceso electoral, sin dejar de anotar que, como ha sido establecido por el Tribunal Constitucional, es una fórmula de financiamiento público indirecto de los partidos políticos por parte del Estado (STC 0003-2006-PI/TC).

Sobre el particular, importa mencionar que el Tribunal finalmente estableció la derogación implícita del artículo 194 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) por los artículos 37 y 38 de la LPP, salvo determinados fragmentos del citado artículo 194 de la LOE, que dispone: "en caso de una segunda vuelta, las franjas aquí mencionadas se regularán por las mismas normas", disposición que cobra vigor ante la omisión de este tema en los artículos 37 y 38 de la LPP, la cual según el Tribunal Constitucional debe ser interpretada en el sentido de que la regulación de la franja electoral realizada por los citados artículos de la LPP, en lo que resulte aplicable, es extensible a la referida segunda vuelta.

En segundo término, se debe destacar la precisión que hace el Tribunal Constitucional respecto a que si bien el JNE ejerce funciones principalmente jurisdiccionales, también tiene competencia constitucional para el desempeño de funciones administrativas predominantemente supervisoras, las cuales

se extienden al funcionamiento del sistema electoral en su conjunto, con la finalidad última de coadyuvar a su unidad y a la acción coordinada de sus órganos conformantes, lo que coloca al JNE como ente de control del adecuado desenvolvimiento del sistema electoral peruano, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 178 de la Constitución. A estas competencias constitucionales cabe agregar lo previsto en el artículo 184 de la Constitución, el artículo 5 de la Ley 26486, Ley Orgánica del JNE, así como aquellas competencias que se establezcan a través de la ley orgánica.

En esta línea de análisis, conviene recordar que el Tribunal ha subrayado que tanto la ONPE como el RENIEC, en su calidad de órganos constitucionales gozan de independencia estructural y autonomía administrativa; y que, por lo tanto, no será posible derivar del ejercicio de las competencias administrativas supervisoras del JNE la adopción de decisiones coercitivas dirigidas a los demás órganos integrantes del sistema electoral; sin dejar de enfatizar que ambos tienen la obligación constitucional de adoptar todas las medidas necesarias a fin de que el JNE pueda ejercer debidamente sus funciones administrativas. Distinto es lo referido a las competencias jurisdiccionales ejercidas por el JNE, a las que con toda propiedad acompaña el rasgo de la *coertio*.

Por lo que respecta a la ONPE, de conformidad con lo previsto por el artículo 182 de la Constitución a esta institución le compete "organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio", "la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados", y brindar "información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio", además de las funciones que el legislador establezca a través de ley orgánica, como las que menciona el artículo 5 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la ONPE.

Así las cosas, a juicio del Tribunal Constitucional, la forma como se encuentra regulado el tema de la franja electoral, que alude a una relación necesaria e indisoluble con la realización y ejecución de un proceso electoral, lleva a interpretar que, de conformidad con el artículo 182 de la Constitución, todo aspecto vinculado a su regulación y ejecución es competencia de la ONPE, lo que se ve confirmado con lo previsto en el artículo 5, inciso c), de la Ley Orgánica de la citada entidad, que le confiere competencia para "planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo en cumplimiento estricto de la normatividad vigente". Por ende, la franja electoral es una materia que se encuentra intrínsecamente ligada al proceso electoral y, en ese sentido, surge y se agota en el marco de los procesos electorales que deben ser organizados y preparados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales como órgano constitucional especializado y

competente para ello. A criterio del Tribunal, nada impide que en el marco de la implementación y ejecución de la franja electoral por parte de la ONPE, el JNE ejerza las correspondientes competencias administrativas supervisoras y jurisdiccionales que la Constitución y las leyes orgánicas le confieren. La ONPE tiene la obligación constitucional de reconocer tales competencias y contribuir con el JNE para su debido ejercicio, en cumplimiento de las relaciones de coordinación que deben existir entre tales órganos tal como exige el artículo 177 de la Constitución.

De otro lado, el Tribunal Constitucional estima que la competencia para la verificación y el control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponde exclusivamente a la ONPE a través de su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, conforme expresamente dispone el artículo 34 de la LPP, que, como ya se comentó, es una norma orgánica. En cuanto al JNE, determina que es competente para supervisar permanentemente a la ONPE, por ineludible mandato constitucional (artículo 178 de la Norma Fundamental), y que lo que no cabe realizar, porque estaría violentando esta competencia, es ejercer un control directo de la actividad económico-financiera de tales organizaciones políticas.

Respecto a la Resolución 031-2011-JNE, que aprueba el Reglamento de Franja Electoral para las elecciones Generales 2011, opina que aunque ha cesado su vigencia por haber concluido el mencionado proceso electoral, ello no es óbice para que el Tribunal precise que, de haber continuado vigente el citado Reglamento, sus artículos 6, 7, 8, último párrafo de su artículo 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 19, así como su Primera Disposición Final habrían sido declarados nulos, al igual que el artículo segundo de la precitada resolución, por afectar competencias de la ONPE en materia de regulación de la franja electoral; y que habría sido reconocida la validez del artículo 18 de este Reglamento.

En cuanto a la Resolución 032-2011-JNE, que aprobó el Reglamento de Fiscalización de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre el Financiamiento de las Organizaciones Políticas, el Tribunal Constitucional declaró nulo el artículo 14, literal g), por cuanto a través de esta norma, el JNE procedió a controlar directamente el financiamiento de las organizaciones políticas, competencias que la legislación orgánica reserva exclusivamente a la ONPE.

Finalmente en orden a las consideraciones expuestas, el Tribunal declaró fundada, en parte la demanda, y estableció dentro del marco constitucional y legal que corresponde a la ONPE la competencia para regular todos los aspectos de la franja electoral. Por su parte, al JNE conforme al artículo 178 de la Constitución,

las competencias fiscalizadoras, supervisoras y jurisdiccionales. Así también determinó que es competencia del JNE, el ejercicio de la competencia de control externo de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas ejercida por la ONPE (fiscalizar y supervisar), con la obligación constitucional por parte de esta entidad de remitir los informes y documentos que el JNE le requiera para el debido ejercicio de tal supervisión.

Llegados a este punto, debemos mencionar que consideramos atinado que el Tribunal Constitucional procediera a resolver este proceso competencial una vez concluido el proceso electoral, en procura de la paz social, la estabilidad y la gobernabilidad del país, puesto que hubiera resultado inconveniente cualquier variación de las reglas en materia electoral en pleno desarrollo de la campaña política por las elecciones generales del 2011.

De igual manera, consideramos que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, además de pacificar las tensiones surgidas entre dos órganos constitucionales como son la ONPE y el JNE, de cara a las próximas elecciones, aporta esencialmente al fortalecimiento del sistema democrático en el país y fundamenta el Estado social y democrático de derecho.