

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 0003-2006-PI/TC
DE 19 DE SETIEMBRE DE 2006

*PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD
SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE
LA FRANJA ELECTORAL*

Por: Nora Luzmila Fernandez Lazo
Asesora Jurisdiccional del Tribunal Constitucional

1. Materias constitucionalmente relevantes

En la sentencia materia de comentario, hemos identificado como materias constitucionalmente relevantes las siguientes: i) la superioridad jerárquica de las leyes orgánicas sobre las leyes ordinarias; fi) la afectación de los derechos fundamentales a la libertad de trabajo, de empresa, de información y de expresión; iii) la afectación de los derechos fundamentales a la igualdad y de propiedad.

2.- Contexto histórico — político de la sentencia

Luego de culminado el Gobierno Transitorio del entonces Presidente del Congreso, Valentín Paniagua Corazao (noviembre 2000 - julio 2001), asumió la Presidencia de la República Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), cuyo gobierno se planteó entre otros objetivos la reconstrucción del Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción y la plena vigencia de los derechos constitucionales; asimismo, puso énfasis en el desarrollo de una agenda democratizadora para superar algunas recurrencias nocivas del régimen autoritario del expresidente Alberto Fujimori.

La institucionalización de la democracia y particularmente la vigencia efectiva de los derechos políticos y sociales fueron la temática preponderante de esta agenda. Empero, el pluralismo y la participación de los ciudadanos en la vida política del país, sea de manera individual o colectiva, requerían no solo regular las instituciones participantes, sino también la formación de la ciudadanía, todo ello en un escenario nacional con evidentes secuelas de control de los medios de comunicación (prensa hablada, escrita, televisiva).^[1]

En este contexto, se consideró necesario garantizar la vigencia y defensa del sistema democrático mediante la participación individual o colectiva de

[1] Actualmente se procesa a Alberto Fujimori exp. Judicial N° ...

quienes representan a la ciudadanía, e indispensable para tal fin, la canalización de la opinión pública, mediante la información y formación de la expresión ciudadana. Así, mediante la Ley de Partidos Políticos (LPP) N.º 280094, cuya finalidad es garantizar el pluralismo democrático y el respeto absoluto por la voluntad popular, se reguló la participación ciudadana en la vida política, sus instituciones, su organización y su rol constitucional, como mecanismos canalizadores de la voluntad popular, desde la perspectiva de concretización de la Norma Fundamental y desde la materialización de la vigencia efectiva de los derechos sociales y políticos del ciudadano. Se establecieron, así, los requisitos y formas de adquirir la condición de afiliados dentro de las citadas organizaciones, así como la observancia de la democracia interna. [2]

Centrándonos en la citada Ley de Partidos Políticos, podemos destacar que, respecto a las organizaciones políticas, se estatuyó que podían constituirse partidos, movimientos o alianzas. Asimismo, se reconoció a los partidos políticos como instituciones fundamentales que constituyen la base del sistema democrático. No sólo porque expresan el pluralismo que caracteriza a todo Estado constitucional y democrático de derecho, sino también porque forman las manifestaciones de la voluntad popular y, fundamentalmente, porque son indispensables para participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país. Se estableció su necesaria inscripción en un Registro de Agrupaciones y el inicio de sus actividades a partir de un Acta de Fundación. Finalmente, se reguló su forma de financiamiento, prescribiéndose la obligatoria transparencia y publicidad respecto a aportes y financistas, entre otros.

El artículo 37.º, que es materia de cuestionamiento, integra el Título VI de la Ley N.º 280094, denominado del Financiamiento de los Partidos Políticos, y está referido a la franja electoral, fijando su fecha de inicio, su vigencia, la gratuidad de su acceso independientemente de la naturaleza privada o pública de los medios en que se propague y las obligaciones del Estado respecto a quienes la difunden. Señalaba expresamente:

"Desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral. El Estado compensa a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. El Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y

[2] Cfr. Artículos 4º y 6º de la Ley de Partidos Políticos N.º 280084.

televisión para la producción de los espacios que son difundidos a través de la franja electoral."^[3]

Finalmente, es de destacar que la Ley de Partidos Políticos N° 280094 se promulgó el 12 de octubre de 2003: consecuentemente, como toda norma pública, su aplicación resultaba de obligatorio cumplimiento para las elecciones generales del año 2006. En este contexto de debate e interés de la sociedad respecto a un escenario político diferente, con nuevas instituciones, reglamentación de organizaciones y nuevas exigencias, el 16 de enero de 2006, un grupo de más de 5000 ciudadanos con firmas comprobadas, interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37° de la Ley N.° 28094 —Ley de Partidos Políticos (LPP). El Tribunal Constitucional (en adelante Tribunal, Colegiado), mediante sentencia expedida con fecha 19 de setiembre de 2006, se pronunció declarando Infundada la demanda de inconstitucionalidad.

3.- *Análisis*

En el presente ítem, haremos una somera evaluación de las materias constitucionalmente relevantes, que hemos identificado anteriormente. En lo que respecta a i) la alegada superioridad jerárquica de las leyes orgánicas sobre las leyes ordinarias, los demandantes acusaban la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, alegando su disconformidad con el artículo 194° de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE). Así, aducían que:

"...el artículo 194° de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, es una ley vigente y de mayor jerarquía que el artículo 37° de la Ley de Partidos Políticos, por tratarse justamente de una ley orgánica que regula la estructura y funcionamiento de una entidad del Estado prevista en la Constitución, según el artículo 106° de la Constitución Política del Estado.

Consecuentemente, el artículo 37° de la Ley de Partidos Políticos es inconstitucional también por la forma, porque contraviene expresamente un artículo de una ley orgánica..."^[4]

El Tribunal estimó que el artículo 37° de la LPP se encarga de establecer el acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de radiodifusión, de propiedad privada y del Estado, en una franja electoral, y la reducción proporcional del canon en compensación a los medios de comunicación por el uso del espectro electromagnético que realizan los partidos políticos. Por otra parte, destacó que el hecho de que la LOE haya recibido el *nomen iuris* de "Orgánica", no significa que todas y cada una de sus disposiciones adopten ese carácter, puesto que habiendo sido aprobada con más de la mitad del número

[3] Texto expreso del articulado 37.° de la Ley de Partidos Políticos.

[4] Cfr. Argumentos tomados del escrito de demanda.

legal de miembros del Congreso, sólo aquellas que se ocupen de una materia reservada a ley orgánica, adoptarán este carácter.

Aún más, precisó, enfáticamente, que:

"... No es ese el caso del artículo 194° de la LOE, dado que, como fue expuesto, dicho artículo, al igual que parte del artículo 37° de la LPP, se ocupa de la regulación de la franja electoral, materia propia de la ley ordinaria..."

"...En consecuencia, y en definitiva, tanto el artículo 194° de la LOE, como el artículo 37° de la LPP, en atención a la materia de la que se ocupan, carecen de carácter orgánico. Por tanto, no tiene sustento alegar que la disposición incoada ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad al ocuparse de una materia reservada a ley orgánica por la Constitución; y menos aún puede sostenerse que su supuesto vicio de invalidez constitucional reside en ser incompatible con el mandato del artículo 194° de la LOE que versa sobre materia ordinaria..."^[5]

Respecto al punto *ii)*, sobre la afectación de libertades y derechos fundamentales, se alegaba que la norma observada contravenía expresamente el artículo 35° de la Constitución Política del Perú, al imponer la obligación a los medios de comunicación privados de difundir publicidad de los partidos políticos de forma gratuita durante períodos electorales, y de igual manera los artículos 2° 4, 2° 16, 23°, 59° y 70°. Asimismo, que el vicio de inconstitucionalidad afectaba a todos los preceptos a los que deba extenderse por conexión o consecuencia. Así, afirmaban que la norma observada generaba "... negativas consecuencias para el ejercicio de la libertad de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento consagrado en el artículo segundo de la Constitución, más aún cuando lo que se requiere son medios sólidos e independientes para que no se repitan los deplorables hechos de la década pasada".^[6]

Por su parte, el Congreso de la República contestó la demanda afirmando la constitucionalidad de la norma cuestionada, y las razones que justifican su dictado, destacando los objetivos que se pretende conseguir y las finalidades asignadas. Así, sostuvo que:

"..el artículo 37° de la Ley de Partidos Políticos dispone que el Estado para proporcionar la franja electoral en los medios de comunicación privados, procede a contratar dichos espacios. Con tal motivo procede a compensar a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico. Pero, de ningún modo

[5] Fundamentos jurídicos 10' y 11' de la sentencia en comentario

[6] Cfr. Argumentos tomados del escrito de demanda

puede entenderse que los espacios de franja electoral que se contraten serán retribuidos exclusivamente con cargo al canon por el empleo del espectro radioeléctrico. (...).

Precisando, en relación a la alegada afectación a las libertades de expresión e información atribuida a la difusión de la franja electoral, que:

"...permite ejercer el derecho a la libertad de expresión de todos aquellos partidos políticos y ciudadanos candidatos en contienda electoral, cumpliendo el deber del Estado de proporcionar los medios para que puedan ejercer su derecho de participación política, y se cumple y promueve el derecho de opinión y el derecho de información de las personas, ya que por intermedio de la franja electoral podrán precisamente los ciudadanos estar correctamente informados respecto del proceso electoral a fin de tener la capacidad de ejercer el derecho de sufragio estando informados."^[7]

El Tribunal discrepó, por distintas razones con la posición de los demandantes; tales razones estaban vinculadas con la función de los partidos políticos, el deber de garantizar el pluralismo democrático en igualdad, la naturaleza y configuración de la franja electoral, el contenido constitucionalmente protegido de las libertades de información expresión, y la función social de los medios de comunicación.

En el caso concreto, de manera acertada, el Tribunal expuso que una franja electoral que sólo toma entre 10 y 30 minutos de emisión durante 28 días del año, y que no se difunde todos los años, no puede poner en riesgo financiero a las empresas radiodifusoras, de modo que se trataba de un argumento que carecía de todo sustento, y que sólo podía encontrar asidero en una perspectiva netamente utilitarista, ajena (aisladamente considerada) a la función social que los medios de comunicación deben cumplir en un Estado social y democrático de derecho como el peruano (artículo 43° de la Constitución). El Tribunal concluyó destacando que la norma cuestionada tampoco afecta la libertad de empresa, reconocida en el artículo 59° de la Constitución, dado que no restringe el inicio ni el mantenimiento de la actividad empresarial

Por otro lado, la sentencia bajo comentario puso énfasis en que el artículo 2°, incisos 17 y 30 al 35 de la Constitución, reconoce el derecho de los ciudadanos a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica; y también de los derechos a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen (artículo 2°, inciso

[7] Cfr. Escrito de contestación de la demanda.

4), de acceso a la información pública (artículo 2°, inciso 5), de reunión (artículo 2°, inciso 12) y de asociación (artículo 2°, inciso 13).

Ello, porque en opinión del Tribunal, tal como expresa el artículo 35° de la Constitución, los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, toda vez que representan el tránsito de una concepción individualista a una idea comunitaria y social de la representación. De ahí que son el pilar fundamental como expresión del pluralismo político y democrático organizado y también, como expresa el artículo 1° de la LPP, instituciones fundamentales para la participación política y base del sistema democrático.

De ahí que, según el Tribunal, constituya un deber constitucional que, en tiempos de elecciones, el Estado adopte las medidas razonables para que los medios de radiodifusión coadyuven en difundir las propuestas democráticas de las fuerzas partidarias

Finalmente, debemos destacar que el Tribunal resaltó con acierto el rol de los partidos políticos, como expresión del **pluralismo democrático, subrayando los fines que en tal sentido cumple la franja electoral**, instrumento imprescindible para la difusión de sus propuestas en los medios de comunicación de señal abierta, pues resulta de vital importancia para que el pluralismo político e informativo se concrete y permita el ejercicio de un derecho de voto (artículo 31° de la Constitución) informado, razonado y, por ende, responsable. Más aún, argumentaba el Tribunal, su difusión contribuye a aminorar las desigualdades "naturales" con las que los partidos políticos pueden ingresar a la campaña electoral, pues es un mecanismo que permite a todos — *bajo cánones de razonabilidad y proporcionalidad*— ingresar en contacto con el electorado, concretizando el principio-derecho de igualdad reconocido en el artículo 2° 2 de la Constitución.

Respecto, al punto iii) se alegaba la afectación de los derechos fundamentales a la igualdad y de propiedad.

En conclusión, esta sentencia del Tribunal Constitucional es un aporte que discierne con claridad el tema de la formación y manifestación de la voluntad popular, y pone de relieve la vigencia efectiva de los derechos de participar en la vida política del país, en general, y del derecho a elegir y ser elegido, en particular.