

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Absuelven consulta formulada por los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima Centro 1, en el sentido de que la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política no comprende y no le es aplicable a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019

RESOLUCIÓN N° 0187-2019/JNE

Lima, once de noviembre de dos mil diecinueve

VISTO el Oficio N° 001-2019-JEE/JNE, de fecha 7 de noviembre de 2019, remitido por el Jurado Electoral Especial de Ica, y el punto 1 del Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1.

ANTECEDENTES

Mediante el Oficio N° 001-2019-JEE/JNE, el Jurado Electoral Especial de Ica formuló la siguiente consulta de carácter genérico, respecto a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución: “¿Los ex integrantes del Congreso disuelto se encuentran prohibidos de postular al Congreso en el proceso electoral en curso, cuya votación se realizará el 26 de enero del 2020?”.

Dicho pedido, además de ampararse en el artículo 5, literal p, de la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, LOJNE), se fundamenta en las dudas y preocupaciones expresadas por la ciudadanía respecto a la aplicación de dicha norma constitucional en el presente proceso electoral, a través de los medios de comunicación.

Asimismo, mediante Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, formuló como primer punto de consulta “Determinar si es que los congresistas que integraron el anterior Congreso disuelto, se encuentran o no en aptitud de postular para ser elegido como congresista en el presente proceso electoral, en las elecciones programadas para el próximo 26 de enero de 2019”.

CONSIDERANDOS

Respecto a los alcances de las consultas genéricas efectuadas en el marco del literal p) del artículo 5 de la LOJNE.

1. Los artículos 178 y 181 de la Constitución Política del Perú posicionan al Jurado Nacional de Elecciones como el supremo órgano rector e intérprete de la legislación electoral. En ese sentido, el literal p del artículo 5 de la LOJNE habilita al Pleno de este Supremo Tribunal Electoral para absolver consultas de carácter genérico no referidas a casos concretos que los Jurados Electorales Especiales y demás organismos del Sistema Electoral le formulen sobre la aplicación de las leyes electorales.

2. En ese sentido, el ejercicio de la función interpretativa genérica del Jurado Nacional de Elecciones se halla vinculado a dos requisitos de procedibilidad, el primero referido al sujeto consultante, mientras que el segundo se relaciona con el objeto de la consulta; respecto al elemento subjetivo, si bien el literal p de la artículo 5 de la LOJNE, establece una fórmula abierta, que a priori pareciese habilitar a los órganos del sistema electoral a realizar cualquier tipo de consulta, esta disposición debe ser leída a la luz del principio constitucional de corrección funcional, es decir, en armonía con las funciones que la Constitución y las normas de desarrollo constitucional asignan a cada órgano; mientras que, de otro lado, el objeto

materia de consulta debe referir a supuestos genéricos o abstractos, sustrayéndose de cualquier supuesto de hecho particular, determinado o determinable.

3. Al respecto, debemos mencionar que el artículo 8 de la LOJNE regula la estructura orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, situando a los Jurados Electorales Especiales como órganos temporales de primera línea, asignándoseles la función de inscripción de las listas de candidatos, así como la administración de justicia electoral en primera instancia, de conformidad con los literales a y f del artículo 36 de la LOJNE y el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, aprobado mediante la Resolución N° 0156-2019-JNE.

4. Así, en el presente caso, el Jurado Electoral Especial de Ica, en mérito del literal p del artículo 5, en correlato con el literal l del artículo 36 de la LOJNE, se encuentra legitimado para realizar la consulta genérica formulada respecto a los alcances y aplicación del artículo 90-A de la Constitución en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (en adelante, ECE 2020), al encontrarse dicha disposición normativa vinculada directamente con la labor de inscripción y ejercicio de la jurisdicción en materia electoral del Jurado Electoral Especial consultante.

El contexto histórico sobre la disolución del Parlamento y la reelección parlamentaria

5. Para el Congreso Constituyente de 1993, la disolución del Congreso de la República era claramente el instrumento adecuado para solventar la crisis política entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tal y como sostuvo Carlos Torres y Torres Lara, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento ante el Pleno del Congreso Constituyente Democrático (CCD), con motivo de la sustentación del dictamen en mayoría de dicha comisión, señalando al respecto:

Cada vez que se produce un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, se termina con un golpe de Estado, que todos tenemos que lamentar, indudablemente, porque es el rompimiento del orden constitucional; pero eso se produce porque **la Constitución no tiene normas de salida** [énfasis agregado].

[...], **hay que establecer los mecanismos del verdadero equilibrio de poderes** y terminar con esta etapa en donde el Parlamento durante años ha creado conflictos constantemente al Ejecutivo, deteniendo su marcha, impidiéndole su desarrollo, censurando o amenazando censurar a los ministros, haciendo en esencia gobiernos inestables² [énfasis agregado].

Respecto a la disolución como forma de revocatoria del mandato parlamentario y sus consecuencias sobre los parlamentarios disueltos, refiere:

[...] en el mismo acto de disolución de una parte del Congreso, tendrá que convocar a un proceso electoral para que **sea el pueblo el que decida renovar o elegir a los mismos congresistas**, con lo que la línea de gobierno habrá quedado perfectamente definida³ [énfasis agregado].

6. Es decir, la propuesta del Congreso Constituyente, respecto a la disolución del legislativo, no inhabilitaba a los congresistas disueltos para postular nuevamente en las elecciones extraordinarias, lo cual guarda cierta lógica si asumimos una perspectiva estrictamente literal y originalista de la Constitución, teniendo en cuenta que la configuración primaria de la misma permitía un esquema de reelección inmediata presidencial e inmediata indefinida para parlamentarios, propio del sistema de

¹ Congreso Constituyente Democrático. Diario de debates del Pleno – 1993, p. 279.

² Ibid., p. 280.

³ Ibid., p. 281.

gobierno parlamentario europeo de donde se tomó la figura de la disolución.⁴

7. Es decir, ante el conflicto interpoderes, el Congreso Constituyente estableció al históricamente llamado poder electoral como árbitro de dicha pugna, para que mediante su voto respalde la disolución del Parlamento eligiendo una nueva representación o, por el contrario, elija a los mismos representantes parlamentarios cuyo mandato fue revocado, censurando con dicho acto la postura del Poder Ejecutivo, equilibrio que no podría darse si se limita la reelección de los parlamentarios depuestos.

Limites al derecho de sufragio pasivo

8. El derecho al sufragio es una manifestación del derecho más amplio de participación política que se encuentra reconocido en la Constitución Política del Perú, cuyo artículo 2, numeral 17, establece que toda persona tiene derecho:

A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

9. Por su parte, el artículo 31 del texto constitucional dispone lo siguiente:

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. **Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica** [énfasis agregado].

10. Sin embargo, el derecho al sufragio no es absoluto, por ello, en la Constitución se han previsto una serie de límites explícitos e implícitos a su ejercicio, los cuales están contenidos en diversas disposiciones constitucionales, esto es, el propio Congreso Constituyente ha establecido diversos supuestos en los cuales no es posible ejercerlo, con el propósito de postular al Congreso de la República.

11. Los supuestos previstos en la Constitución están contenidos en las siguientes disposiciones: artículo 33, referido a la suspensión de la ciudadanía; artículo 34, establece un límite aplicable en razón de la función pública que desempeñan determinados ciudadanos; artículo 100, regula la inhabilitación para ejercicio de la función pública. Estos tres supuestos regulan limitaciones para postular a cualquier cargo de elección popular, dentro de los cuales está la posibilidad de postular al Congreso. Ahora bien, para este último supuesto específico, la Constitución también ha previsto otras limitaciones: artículo 90, referido a la imposibilidad de postular a dos cargos al mismo tiempo (presidente y congresista); artículo 90-A, que establece la prohibición de la reelección; artículo 91, referido a los impedimentos que tienen ciertos funcionarios y servidores públicos para postular al Congreso, salvo que renuncien 6 meses antes de la elección.

12. Así las cosas, la Constitución reconoce el derecho al sufragio pasivo; sin embargo, también establece diversos supuestos en los cuales no es posible ejercerlo, con el propósito de postular al Congreso de la República integrando una lista.

13. A nivel legal, teniendo en cuenta que el derecho al sufragio es de configuración legal⁵, es necesario revisar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE), a efectos de identificar las condiciones que el legislador ha establecido para el ejercicio del derecho a ser elegido congresista. Así, en la referida ley se advierte que las limitaciones están previstas en los artículos 10, 113 y 114.

14. En ese sentido, los límites para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo no solo están previstos en la Constitución, sino que la LOE ha establecido otros supuestos, los cuales deben tenerse en cuenta para determinar quiénes no pueden integrar listas de candidatos.

Así, cualquier menoscabo al derecho fundamental al sufragio pasivo, en mérito a una restricción no estipulada

expresamente en la Constitución o en su normativa de desarrollo constitucional, configuraría una violación de su contenido.

Análisis del artículo 90-A de la Constitución en el marco de las ECE 2020

15. En el mes de diciembre de 2018, por medio del Referéndum Nacional 2018, la ciudadanía votó a favor de la iniciativa legal propuesta por el Poder Ejecutivo para eliminar la reelección inmediata de los congresistas de la República. Esta modificación fue oficializada el 10 de enero de este año mediante la Ley N° 30906, que incorporó el artículo 90-A a la Constitución Política del Perú, y quedó redactada de la siguiente manera:

Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo, de manera inmediata, en el mismo cargo.

16. De la disposición antes citada, se advierte que la Constitución establece tres condiciones para que se concrete el impedimento de reelección:

- La reelección debe ser para un nuevo periodo.
- La reelección debe ser de manera inmediata.
- La reelección presupone la elección en el mismo cargo.

17. La primera condición está referida a la posibilidad de reelección de un congresista para un nuevo periodo. Al respecto, la duración de los periodos legislativos se encuentra establecida en el artículo 90 de la Constitución:

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. **El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley** [...] [énfasis agregado].

Por su parte, el último párrafo del artículo 136 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 136.- El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, **y completa el periodo constitucional del Congreso disuelto** [énfasis agregado].

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta el principio de unidad constitucional, la lectura conjunta de los artículos 90 y 90-A de la Constitución permiten concluir que la primera condición de reelección se configura cuando un parlamentario elegido por un periodo de cinco años vuelve a ocupar el mismo cargo en un nuevo periodo parlamentario.

De esta manera, queda claro que el objetivo del proyecto de ley de reforma constitucional, aprobado y ratificado vía referéndum, era el de proscribir la reelección inmediata a quienes habían desempeñado función congresal previamente; no obstante, dicha prohibición para su configuración requiere de un nuevo periodo congresal, es decir, la interdicción recae sobre aquellos parlamentarios electos, que hayan concluido regularmente o no su mandato.

⁴ Si bien países como Alemania, tras la disolución del Bundestag en 2005, han permitido participación y elección de los diputados previamente disueltos, esto debe entenderse en la lógica de un gobierno parlamentario, el cual permite la reelección indefinida de los diputados y el canciller, así como la reelección inmediata del presidente.

⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 01339-2007-AA/TC sobre el derecho a elegir y ser elegido ha indicado lo siguiente: El derecho a elegir y ser elegido [...] se trata de un **derecho fundamental de configuración legal**. Ello en virtud del artículo 31 de la Constitución que establece que dicho derecho se encuentra regulado por una ley, **específicamente la Ley Orgánica de Elecciones** [resaltado agregado] [...].

Así las cosas, el periodo que ocuparán los parlamentarios que son elegidos en un proceso electoral convocado con motivo de una disolución no es un nuevo periodo, conforme los artículos 90 y 90-A de la Constitución, pues, según el artículo 136, únicamente completarán un periodo preexistente. Asimismo, cabe precisar que las ECE 2020 fueron convocadas en función de la disolución del Congreso dispuesta por el Presidente de la República, al amparo del artículo 134 de la Constitución, el cual lo faculta para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Asimismo, dicho artículo señala que el decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, las cuales deben realizarse dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución.

18. En relación con la segunda condición, referida a la inmediatez de la prohibición de reelección, esta se vincula necesariamente con el periodo parlamentario, por lo que no es posible que los congresistas intenten reelegirse para un periodo inmediato posterior. Ese es el sentido que debe asignarse a esta condición, ya que cualquier otro implicaría una lectura parcial de la referida disposición constitucional.

19. Asimismo, la última condición implica que el parlamentario no se puede reelegir en el mismo cargo, lo cual, en el presente escenario de un Congreso Unicameral, supone la imposibilidad de reelección en el cargo de congresista de la República.

20. En conclusión, el artículo 90-A de la Constitución desarrolla las condiciones de aplicación de la prohibición de reelección de parlamentarios en el caso de elecciones congresales para un nuevo periodo congresal, en la medida que restringe su aplicación a la postulación al mismo cargo, para un nuevo periodo congresal inmediatamente posterior al periodo para el cual los parlamentarios fueron elegidos.

21. Así, tanto el referido artículo como el resto del texto constitucional no prevén la aplicación de la prohibición de la reelección de parlamentarios a procesos electorarios distintos de las elecciones congresales en el marco de las Elecciones Generales regulares.

Análisis del caso concreto

22. En el caso concreto, se ha presentado la consulta sobre si los exintegrantes del Congreso disuelto se encuentran prohibidos de postular al proceso de ECE 2020 en curso, por lo que corresponde ingresar al análisis de la aplicación del artículo 90-A de la Constitución en el marco de las ECE 2020, respecto de la postulación de excongresistas elegidos para el periodo 2016-2021.

23. Al respecto, mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, publicado en la edición extraordinaria del diario oficial El Peruano del 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República disolvió el Congreso de la República y convocó, para el domingo 26 de enero de 2020, a elecciones para elegir congresistas que completen el periodo constitucional del Congreso disuelto, del periodo 2016-2021.

24. En este contexto, tenemos que las Elecciones Congresales Extraordinarias del próximo 26 de enero de 2020 tienen por objeto la elección de los representantes al Congreso de la República que completen el periodo constitucional del Congreso disuelto, para los años 2020-2021.

25. Por ello, si se tiene en cuenta el sentido interpretativo del artículo 90-A, en concordancia con los artículos 90 y 136 de la Constitución, se advierte que la prohibición de reelección de parlamentarios contenida en el artículo 90-A de la Constitución solo comprende su aplicación a las elecciones congresales para un nuevo periodo constitucional de cinco años, y no resulta aplicable al presente proceso de ECE 2020 convocado con motivo de la disolución del Congreso de la República, en el cual los parlamentarios a elegirse solo completarán el periodo constitucional del Congreso disuelto, previsto inicialmente del 2016 al 2021.

26. Conforme se ha desarrollado líneas arriba, también desde el punto de vista de una interpretación histórica, los parlamentarios cuyo mandato ha sido revocado tienen

la posibilidad de postular en las nuevas elecciones que se convoquen, para que sea el poder electoral el que respalde la disolución o elija a los excongresistas que decidan postular.

27. Desde la perspectiva del derecho fundamental, dado que la prohibición a la reelección de parlamentarios contenida en el artículo 90-A de la Constitución claramente contiene la restricción al derecho de sufragio pasivo, no corresponde admitir interpretaciones extensivas o análogas de los elementos que la configuran. La propia Constitución Política establece que los congresistas son elegidos por un periodo de cinco años, mientras que los elegidos después de la disolución solo ejercen el cargo para completar el periodo del Congreso disuelto. La Constitución Política no hace mención expresa a la prohibición de reelección en periodos congresales complementarios, por lo que no se está vaciando de contenido y finalidad la prohibición de inmediatez en el ejercicio político parlamentario, así como no se está transgrediendo la voluntad de los electores plasmada en el Referéndum Nacional 2018 que buscó alternancia y la no reelección inmediata del Congreso, la cual solo estuvo referida para periodos compuesto de cinco años.

28. En esa misma línea, el derecho al sufragio pasivo previsto en los artículos 2, numeral 17, y 31 de la Constitución tiene una serie de restricciones previstas en la Constitución y la LOE; sin embargo, se advierte que los parlamentarios con mandato revocado, tienen el derecho a participar en la elección extraordinaria, en la medida que el ordenamiento jurídico nacional no contempla ninguna restricción constitucional o legal al respecto.

29. Así las cosas, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento jurídico 37 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2730- 2006-PA/TC, que:

[...] el contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido no agota su virtualidad en el acto mismo de votación, sino que se proyecta durante todo el mandato, de modo tal que el impedimento o restricción de su ejercicio, fuera de las causas previstas en la Constitución o en las normas legales compatibles con ella, suponen también una afectación del derecho y, consecuentemente, ingresa dentro de los alcances del artículo 31, in fine, de la Constitución, conforme al cual: **Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos** [énfasis agregado].

30. Así, cualquier menoscabo al derecho fundamental al sufragio pasivo en mérito a una restricción que no se derive de la Constitución o de su desarrollo constitucional, configuraría una violación de su contenido, más aún si se tiene en cuenta que la disposición normativa contenida en el artículo 90-A de la Constitución tiene como supuesto para su aplicación únicamente periodos parlamentarios según la previsión del artículo 90 de la misma Carta Magna.

31. Es ese sentido, mal haría este Supremo Tribunal Electoral en limitar los derechos fundamentales de los excongresistas del disuelto Parlamento mediante la creación de una regla a través de la analogía o la inferencia, lo cual se halla expresamente proscrito por el numeral 9 del artículo 139 de la Constitución, respecto a los principios de la administración de justicia y que es aplicable a toda clase de procesos, incluido el electoral.

32. Por lo antes expuesto, el Jurado Nacional de Elecciones asume que la prohibición constitucional de no reelección de congresistas no debe ser aplicada en los comicios extraordinarios del 2020 respecto a quienes integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre pasado.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, con el fundamento de voto de los magistrados Raúl Chanamé Orbe y Jorge Armando Rodríguez Vélez, y el voto en minoría del Señor Presidente Víctor Ticona Postigo y el magistrado Carlos Arce Córdova, en uso de las atribuciones que la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica le confiere,

RESUELVE POR MAYORÍA

Artículo primero.- ABSOLVER la consulta formulada por los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima

Centro 1, en el sentido de que la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política no comprende y no le es aplicable a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019.

Artículo segundo.- PONER la presente resolución en conocimiento de los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima Centro 1.

Artículo tercero.- DISPONER la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano y en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

SS.

CHANAMÉ ORBE

CHÁVARRY CORREA

RODRÍGUEZ VÉLEZ

Concha Moscoso
Secretaría General

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAÚL CHANAMÉ ORBE, MIEMBRO TITULAR DEL PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, ES EL SIGUIENTE:

Con relación a las consultas formuladas por los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima Centro 1 (primer punto), sobre la aplicación o no de la prohibición de reelección inmediata, contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política, si bien comparto el sentido del voto en el que ha sido resuelto en mayoría, agrego otros fundamentos adicionales, los que paso a exponer:

CONSIDERANDOS

Triple identidad en la instalación del Congreso

Durante el interregno parlamentario, y ante la convocatoria a elecciones congresales complementarias, es necesario tener presente que dicha instalación responde a una triple identidad, como se señala a continuación:

a. Excepcionalidad: Está orientada a revertir situaciones imprevisibles en situaciones extraordinarias que hacen necesario que ante un Congreso disuelto se realicen elecciones congresales complementarias a efectos de que se instale el nuevo Congreso para completar el periodo congresal de manera excepcional y se continúe cumpliendo con el ejercicio de sus funciones constitucionales.

b. Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande entre la convocatoria a elecciones, la elección y la proclamación de resultados sea el estricto necesario para la instalación del nuevo Congreso complementario.

c. Transitoriedad: Las medidas electorales aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para la instalación del nuevo Congreso complementario para así revertir la coyuntura adversa de la disolución.

Análisis literal del artículo 90-A de la Constitución Política

1. La Ley N° 30906 se publicó el 10 de enero 2019 con el siguiente texto:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE PARLAMENTARIOS DE LA REPÚBLICA

Artículo único. Incorporación del artículo 90-A en la Constitución Política del Perú

Incorpórase el artículo 90-A en la Constitución Política del Perú con el siguiente texto:

“Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo”.

2. El respeto a la Constitución adquiere una especial importancia durante los procesos electorales, pues deben existir reglas claras y estables que permitan una elección legítima de nuestros representantes.

3. El artículo 90-A establece dos normas: una ordinaria, respecto a la prohibición de la reelección parlamentaria, circunscrita notoriamente a la duración del periodo ordinario como elemento determinante de esta, mientras la norma extraordinaria, extraída del contenido implícito o finalista de las disposiciones constitucionales, se vincula en mayor grado o sentido con la inmediatez del ejercicio parlamentario que a la regularidad del periodo. Además, señalan que al amparo de la Sentencia, del 4 de octubre de 2018, recaída en el Expediente N° 0008-2018-PI/TC, en la cual precisa que los límites de la reelección están orientados a proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho que son objetivos legítimos dentro del significado de las normas internacionales no es posible argumentar tener derecho de contender en una elección después de un primer mandato si la Constitución dispone lo contrario; la restricción del derecho a ser elegido se deriva de una elección soberana del pueblo en busca de los objetivos de interés general, siendo esta la ratio decidendi de esta.

4. Sobre estos argumentos vertidos expresamos que el artículo 90-A de la Constitución Política no contempla en sí misma una ratio decidendi, solo contempla en abstracto la prohibición de reelección inmediata para periodos nuevos y no en periodos complementarios. En efecto, cuando el artículo 90-A de la Constitución de 1993 establece: “Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo”, la citada Constitución no autorizó la posibilidad de la reelección inmediata “para un periodo adicional”, con lo cual no podía llegarse a un máximo de diez años consecutivos o dos periodos congresales continuados. Definitivamente, la norma constitucional no permite que alguien permanezca como congresista por 10 años continuos.

5. En el caso de la no reelección de los congresistas, se acudió a un Referéndum Nacional 2018 por el cual el pueblo modificó la Constitución y señaló la No Reelección al Congreso de la República. En ese orden de ideas, el Poder Ejecutivo publicó la Ley N° 30906, en el diario oficial El Peruano, con la que se extiende el artículo 90 y se incorpora el artículo 90-A, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo”.

6. De la lectura y análisis al texto constitucional se establece una triple identidad congresal a efectos de cumplir con tres situaciones para que se efectivice el supuesto de no reelección:

- Un nuevo periodo.
- De manera inmediata.
- Elección en el mismo cargo.

7. Siendo así, debido a que la Ley de Reforma Constitucional N° 30906 incorpora la prohibición constitucional de una reelección inmediata a los congresistas y esta no señaló tratamiento excepcional respecto a quiénes fueron electos bajo la redacción original del artículo 90 de la Norma Fundamental, por lo que, habiéndose presentado un interregno parlamentario, los congresistas del Parlamento disuelto estarían exonerados de la prohibición incorporada en el artículo 90-A, en caso de tentar la reelección en una elección congresal complementaria porque el periodo 2016 – 2021 continúa vigente; por lo que se debe asumir que no existe impedimento alguno para su aplicación.

Reelección de congresistas en Elecciones Congresales Complementarias

8. En diciembre de 2018, por medio del Referéndum Nacional 2018, la ciudadanía votó a favor de la iniciativa legal propuesta por el Ejecutivo para eliminar la reelección inmediata de los congresistas de la República. Esta modificación fue oficializada el 10 de enero de este año mediante la Ley N° 30906, que incorporó el artículo 90-A a la Constitución Política del Perú y quedó redactada de la siguiente manera:

“Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo, de manera inmediata, en el mismo cargo”.

La duración de los periodos legislativos se encuentra establecida en la misma sección de la Constitución:

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley [...].

9. En el mismo sentido, el artículo 136 de la Constitución especifica que, en el caso de que se disuelva el Parlamento, el nuevo Congreso elegido “completa el periodo constitucional del Congreso disuelto”. La Constitución no hace referencia al fin de un periodo y el inicio de otro, sino a la culminación de este.

10. La pregunta a formularse es ¿qué es un periodo? y la respuesta está en el artículo 90 de la misma Constitución, que precisa que el Congreso de la República se elige por un periodo de 5 años. Por lo que, cuando el 90-A señala que no pueden reelegirse para un nuevo periodo, este periodo comprende 5 años.

11. Sin embargo, como ha ocurrido en la presente, en caso de disolución, los actuales congresistas sí podrían postular porque no los alcanza la prohibición del artículo 90-A. Esta es para un nuevo periodo de 5 años. El periodo inmediato de cinco años es a partir del 2021 al 2026. Entonces, sí es posible que puedan postular los congresistas disueltos en las elecciones congresales complementarias 2020, pero no pueden postularse para el nuevo periodo del 2021-2026.

12. Es más, se establece que no pueden postular por un periodo, y lo que señala la Constitución Política, en el artículo 90, segundo párrafo, es que el Congreso se elige un periodo de 5 años, por lo que se refiere a una no reelección por un periodo de 5 años, lo cual no

puede desconocerse porque el periodo para el cual están impedidos de postular es de 5 años.

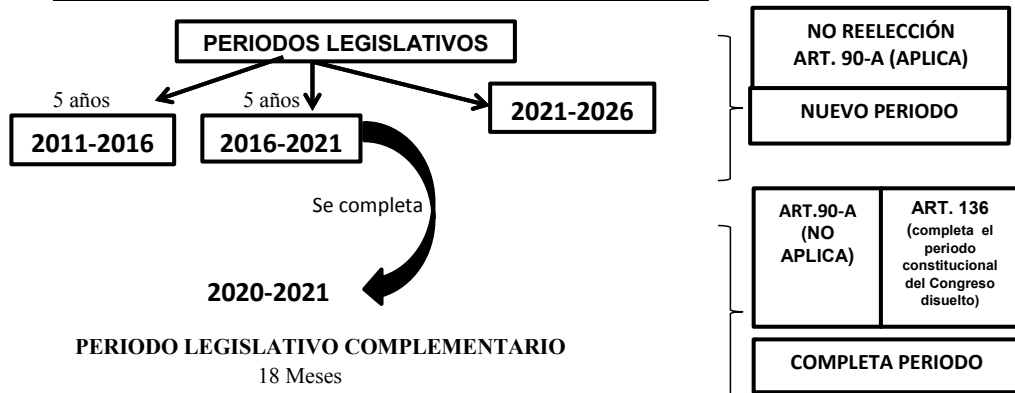
13. Además, la propia Constitución Política establece que los congresistas son elegidos por un periodo, mientras los elegidos después de la disolución son elegidos para completar ese periodo en el que se ha disuelto el Congreso. Además, la Constitución Política no hace mención expresa a periodos congresales complementarios si algún congresista disuelto pueda volver a ocupar el mismo cargo, por lo que no se está vaceando de contenido y finalidad la prohibición de inmediatez en el ejercicio político parlamentario, así como no se está transgrediendo la voluntad de los electores plasmada en el Referéndum Nacional 2018 que buscó alternancia y la no reelección inmediata del Congreso, la cual solo estuvo referida para periodos ordinarios compuesto de cinco años, porque si el legislador hubiera pensado la no reelección de congresistas con una restricción absoluta de postular a los congresistas disueltos hubiera consignado los términos “en ninguna circunstancia”, “bajo ningún motivo”, “en ningún caso” en el párrafo del artículo 90- A, la cual hubiera quedado redactado de la siguiente manera:

PROPUESTA DE PROHIBICIÓN ABSOLUTA

“Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos en ninguna circunstancia para un nuevo periodo legislativo o un periodo complementario, de manera inmediata, en el mismo cargo”.

14. Pretender extender la prohibición de la No Reelección del artículo 90-A de la Constitución Política a los congresistas del Congreso disuelto para impedir que postulen a las Elecciones Congresales Complementarias 2020 y considerando que no pueden postular para el periodo legislativo 2021-2026, se estaría transgrediendo su derecho de participación política por seis años y medio. Si admitiéramos la prohibición de no reelección se estaría estableciendo una prohibición adicional (Periodo Legislativo + Periodo Complementario menor a cinco años), y se estaría agregando tácitamente otra prohibición (para completar periodo) es decir un año y seis meses adicionales. En otras palabras, en estas ECC 2020 en el caso hipotético, estén impedidos de postular para las ECC 2020 y para las Elecciones Generales del 2021-2026 también lo estén impedidos, estaríamos frente a una doble restricción absoluta de seis años y medio privados de su derecho de participación política y el derecho de sufragio pasivo con lo que se desnaturaliza la finalidad teleológica de la norma constitucional, la cual solo está circunscrita para no reelegirse en periodos ordinarios de cinco años.

Análisis didáctico del artículo 90- A de la Constitución Política



15. Conforme se aprecia del análisis didáctico, con la disolución del Congreso, los parlamentarios del Congreso disuelto no están impedidos de postular en las elecciones del 2020, porque se está aún dentro de un mismo periodo constitucional que se inició en el 2016 y culminará en el 2021.

16. Por tanto, para las Elecciones Congresales Complementarias 2020 no es posible aplicarse lo señalado en el artículo 90- A de la Constitución Política

por estar dentro un periodo congresal complementario que completa el periodo legislativo.

SS.
 CHANAMÉ ORBE
 Concha Moscoso
 Secretaria General

EL FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JORGE ARMANDO RODRÍGUEZ VÉLEZ, MIEMBRO DEL PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, ES EL SIGUIENTE:

Con relación al Oficio N° 001-2019-JEE/JNE, de fecha 7 de noviembre de 2019, remitido por el Jurado Electoral Especial de Ica, y el punto 1 del Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, remitido por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, mediante los cuales formularon una consulta de carácter genérico respecto a aplicación del artículo 90-A de la Constitución, emito el presente fundamento de voto con base en las siguientes consideraciones:

CONSIDERANDOS

1. Mediante el Oficio N° 001-2019-JEE/JNE, el Jurado Electoral Especial de Ica formuló la siguiente consulta de carácter genérico, respecto a la aplicación del artículo 90-A de la Constitución: “¿Los exintegrantes del Congreso disuelto se encuentran prohibidos de postular al Congreso en el proceso electoral en curso, cuya votación se realizará el 26 de enero del 2020?”, al amparo del artículo 5, apartado p de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, LOJNE).

2. Asimismo, mediante Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, formuló como primer punto de consulta “Determinar si es que los congresistas que integraron el anterior Congreso disuelto, se encuentran o no en aptitud de postular para ser elegido como congresista en el presente proceso electoral, en las elecciones programadas para el próximo 26 de enero de 2019”.

3. Al respecto, cabe precisar que comparto el sentido en que ha sido resuelta la presente causa al absolver la consulta formulada en el sentido de que la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política no comprende y no le es aplicable a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019.

4. Ello, por cuanto el referido artículo solo comprende la prohibición de reelección de parlamentarios para un nuevo periodo congresal, no siendo por tanto aplicable a las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (en adelante, ECE 2020) cuyo objeto es la elección de parlamentarios que completen el periodo constitucional del Congreso disuelto, respecto a lo cual considero pertinente desarrollar algunos fundamentos adicionales, conforme paso a desarrollar.

Referéndum Nacional 2018 y prohibición de reelección de parlamentarios

5. Con fecha 9 de agosto de 2018, el Presidente de la República remitió el Proyecto de Ley N° 3187/2018-PE, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la reelección inmediata de Congresistas de la República, a efectos de que dicha propuesta sea sometida a debate y, de ser aprobada, sea puesta a consulta a la ciudadanía por la vía del referéndum.

6. En el referido proyecto se señala que otras autoridades elegidas por sufragio directo, como es el caso del Presidente de la República, los gobernadores regionales y los alcaldes, están sometidos al impedimento de reelección inmediata, y solo pueden volver a postular al mismo cargo transcurrido otro periodo, como mínimo, por lo que consideran que “la omisión constitucional sobre la reelección de los congresistas resulta contradictoria y rompe el esquema previsto para las demás autoridades de elección popular directa y universal”.

7. Asimismo, el dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento de fecha 3 de octubre de 2018 señala que, si bien no suscriben el argumento de uniformizar el sistema de prohibiciones que rigen para todos los cargos de elección popular, dado que los mismos presentan funciones distintas, sí recogen el argumento de “promover la renovación política y la promoción de

transparencia”, por lo que “sería el alcance del poder público que ejercen, sus prerrogativas y la capacidad para incidir en la esfera jurídica de los derechos de las personas; lo que justificaría limitar la reelección inmediata de las autoridades nacionales, esto es, el Presidente de la República, y los congresistas”.

8. En ese sentido, el dictamen recomienda la aprobación del proyecto de ley del ejecutivo con texto sustitutorio respecto a la referencia a parlamentarios en vez de congresistas, el mismo que es recogido en la autógrafa de la reforma constitucional en mención, aprobada el 4 de octubre de 2018 por el Pleno del Congreso de la República, para su posterior consulta a la ciudadanía en Referéndum Nacional.

9. Así, mediante Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano, el 10 de octubre de 2018, el Presidente de la República convocó a Referéndum Nacional para el 9 de diciembre de 2018, a fin de someter a consulta de la ciudadanía la ratificación de cuatro autógrafas de leyes de reforma constitucional, aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, entre las cuales figura la Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República.

10. En tal sentido, la ciudadanía fue consultada respecto de la pregunta 3: ¿Aprueba la reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República?, la misma que se aprobó con amplia mayoría, y que determinó la promulgación de la Ley N° 30906, que aprobó la incorporación del artículo 90-A de la Constitución.

11. Por consiguiente, del iter legislativo de la reforma constitucional sobre reelección de parlamentarios sometida a Referéndum Nacional, se puede concluir que la misma, desde su formulación en el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo como en los debates parlamentarios que llevaron a su aprobación, siempre tuvo por objeto evitar la reelección inmediata de tales autoridades para periodos sucesivos ilimitados, a fin de promover una sana renovación política del poder legislativo a través de una mayor transparencia en los cargos de elección popular, para el fortalecimiento de la democracia.

Análisis del artículo 90-A de la Constitución

12. El artículo 90-A de la Constitución, incorporado a través de la Ley N° 30906, publicada el 10 de enero de 2019 en el diario oficial El Peruano, la misma que fue aprobada a través del Referéndum Nacional 2018, señala:

Artículo 90-A.- Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo periodo, de manera inmediata, en el mismo cargo.

13. En tal sentido, se aprecia que tal disposición contiene una prohibición a la reelección de parlamentarios, delimitada principalmente por los elementos “nuevo periodo”, y “de manera inmediata”.

14. Al respecto, sobre el primer precepto, se entiende que la prohibición de no reelección dirigida a los parlamentarios se aplica a un nuevo periodo congresal, es decir, distinto del periodo para el cual fueron elegidos.

15. Así, respecto al periodo, el segundo párrafo del artículo 90 de la Constitución, señala que el Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. En ese sentido, la elección de representantes al Congreso de la República constituye un proceso electoral de calendario fijo, el cual, conforme a los artículos 16 y 20 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE), se realiza conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República, cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril.

16. En segundo lugar, con relación al elemento de inmediatez, se entiende que la prohibición de no reelección de parlamentarios se aplica al nuevo periodo congresal inmediato posterior al periodo para el cual fueron elegidos.

17. En conclusión, el artículo 90-A de la Constitución desarrolla los parámetros de aplicación de la prohibición

de reelección de parlamentarios en el caso de elecciones congresales de calendario fijo, en la medida que restringe su aplicación a la postulación a un nuevo periodo congresal inmediatamente posterior al periodo para el cual los parlamentarios fueron elegidos.

18. Así, tanto el referido artículo como el resto del texto constitucional, no prevén la aplicación de la prohibición de la reelección de parlamentarios a procesos eleccionarios distintos de las elecciones congresales en el marco de las Elecciones Generales regulares.

Disolución del Congreso y elección de un nuevo Congreso para completar el periodo electoral

19. Conforme lo señala el artículo 134 de la Constitución, el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, con lo cual, corresponde la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, las cuales deben realizarse dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución.

20. Por su parte, el segundo párrafo del artículo 136 de la Constitución señala que “El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el periodo constitucional del Congreso disuelto”.

Análisis de la reelección y postulación de excongresistas elegidos para el periodo 2016-2021, en el marco de las ECE 2020

21. Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, publicado en la edición extraordinaria del diario oficial El Peruano del 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República disolvió el Congreso de la República y convocó a elecciones para elegir congresistas que completen el periodo constitucional del Congreso disuelto, del periodo 2016-2021.

22. En este contexto, tenemos que las Elecciones Congresales Extraordinarias del próximo 26 de enero de 2020 tienen por objeto la elección de los representantes al Congreso de la República que completen el periodo constitucional del Congreso disuelto, para los años 2020-2021, no habiéndose generado en absoluto un nuevo periodo congresal de cinco años.

23. Por ello, siendo que la prohibición de reelección de parlamentarios contenida en el artículo 90-A de la Constitución solo comprende su aplicación a las elecciones congresales para un nuevo periodo constitucional congresal, no resulta aplicable al presente proceso de ECE 2020, en el cual los parlamentarios a elegirse solo completarán el periodo constitucional del Congreso disuelto, previsto inicialmente de 2016 a 2021.

24. En tal sentido, en el caso en análisis no se configuran los supuestos que conforman la figura de la reelección parlamentaria a que hace referencia el artículo 90-A de la Constitución, por lo que, ante la postulación en las ECE 2020 de excongresistas del parlamento disuelto, no se presenta el impedimento de reelección en tanto la postulación no es para tentar la elección a un nuevo periodo congresal, sino para completar el mismo periodo para el que inicialmente fueron elegidos y del cual fueron revocados.

25. Por otra parte, dado que la prohibición a la reelección de parlamentarios contenida en el artículo 90-A de la Constitución claramente contiene la restricción al derecho fundamental al sufragio pasivo, no corresponde admitir interpretaciones abiertas, extensivas o analógicas de los elementos que la configuran.

26. Admitir lo contrario implicaría ingresar a escenarios de vulneración del principio de legalidad, garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos, consagrado en el artículo 2, numeral 24, literal d, de la Constitución, según el cual “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”, cuya aplicación al ámbito electoral implica que las prohibiciones o limitaciones al ejercicio de los derechos de participación política consten en disposiciones legales preexistentes y

vigentes al momento de la realización de las conductas reguladas.

27. Al respecto, es preciso mencionar que este Supremo Tribunal Electoral, ya ha tenido la oportunidad de emitir pronunciamiento en casos similares, donde se evaluó la aplicación de normas que restringen derechos fundamentales, y la interdicción de la interpretación extensiva o analógica para generar sanciones o prohibiciones, como es el caso de la Resolución N° 267-2014-JNE, del 1 de abril de 2014, a propósito de la postulación de un ciudadano que fue revocado en su cargo de regidor y que luego postuló al cargo de alcalde en las nuevas elecciones en el mismo distrito, en cuyos considerandos 26 y 27 se señaló lo siguiente:

26. En ese contexto, interpretar las normas anteriormente citadas, como pretende el recurrente, esto es, en el sentido de que una autoridad revocada para el cargo de regidor no puede ser candidato para el cargo de alcalde, en las Nuevas Elecciones Municipales, implica realizar una aplicación analógica del impedimento que se desprende de los artículos 25 y 29 de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (en adelante LDPCC)⁶, lo cual no sería constitucionalmente válido, puesto que, de conformidad al artículo 139, numeral 9, de la Constitución Política, este método de integración del derecho no puede aplicarse para restringir derechos.

27. En consecuencia, al no existir disposición normativa alguna que excluya la posibilidad de que un regidor revocado sea candidato al cargo de alcalde cuando se convoque a Nuevas Elecciones Municipales, se debe entender que prima el derecho fundamental de participación política, es decir, a elegir y ser elegido, consagrado en el artículo 31 de nuestra Carta Magna, más aún si la lista, encabezada por el cuestionado candidato, de la organización política Alianza para el Progreso, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante ONPE), ha obtenido la mayor cantidad de votos en el distrito de Arapa. Por ello, negar su participación como candidato, además de ser violatorio de los citados derechos fundamentales, implicaría no ser respetuoso de la voluntad popular, la cual, a nuestra consideración, este Supremo Tribunal Electoral, como garante, debe respetar.

28. Cabe mencionar que, en el caso comentado, tuvo que operar una modificación legislativa⁷ para que se pudiera habilitar la incorporación de mayores restricciones al ejercicio del derecho de sufragio pasivo de las autoridades revocadas, a través de la ampliación de sus impedimentos. Así, antes las autoridades revocadas estaban impedidas de volver a postular al mismo cargo en las nuevas elecciones convocadas producto de la revocatoria, sin embargo, luego de la modificación introducida por la Ley N° 30315, ahora estas autoridades revocadas están impedidas de postular en la elección siguiente a cualquier cargo en la entidad de la que han sido revocadas.

29. Es por ello que, en tanto el artículo 90-A de la Constitución mantenga su vigencia o no sea materia de modificación, solo resulta aplicable a los supuestos actualmente regulados, tal es la prohibición de reelección de parlamentarios para un nuevo periodo congresal, no siendo por tanto aplicable a las ECE 2020 cuyo objeto es la elección de parlamentarios que completen el periodo constitucional del Congreso disuelto.

30. Adicionalmente, cabe señalar que el objeto de la reforma constitucional para impedir la reelección de Congresistas de la República, desde su formulación hasta

⁶ Los artículos 25 y 29 de la LDPCC referidos son los vigentes a la fecha de promulgación de la Resolución N° 267-2014-JNE, esto es, antes de sus modificaciones dispuestas por la Ley N° 30315, publicada el 7 abril de 2015.

⁷ Actualmente, el artículo 29 de la LDPCC, modificado por la Ley N° 30315, publicada el 7 abril 2015, señala que “La autoridad revocada no puede postular a ningún cargo en la entidad de la que ha sido revocada en la elección regional o municipal siguiente, según corresponda”.

su oficialización en la Ley N° 30906, solo contempló la prohibición de la reelección de parlamentarios en el siguiente periodo congresal.

31. Así, del iter legislativo seguido por la reforma constitucional para prohibir la reelección de parlamentarios sometida a Referéndum Nacional, desarrollado en los considerandos iniciales del presente fundamento, se aprecia que la misma siempre tuvo por objeto evitar la reelección inmediata de tales autoridades para periodos sucesivos ilimitados, en clara referencia al periodo constitucional de ejercicio del cargo de congresista. Desde su formulación en el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, como en los debates parlamentarios que llevaron a su aprobación, no se aprecia la mención de tal prohibición para periodos distintos o complementarios, o para escenarios distintos a las elecciones congresales de calendario fijo.

32. Por tanto, la presente interpretación no transgrede ni vacía de contenido en modo alguno la voluntad popular manifestada en el Referéndum Nacional 2018 y materializada en el artículo 90-A de la Constitución, cuya finalidad es la prohibición de reelección de parlamentarios en periodos sucesivos inmediatos, sino que, en el caso en análisis, los parámetros de aplicación contenidos en el referido artículo, distan de la aplicación extensiva que pretende dársele para prohibir también la participación de excongresistas de un congreso disuelto en un proceso complementario, que no elegirá representantes para un nuevo periodo parlamentario de cinco años, sino únicamente para continuar el periodo congresal iniciado en 2016 y que finalizará el 2021.

33. Finalmente, es preciso mencionar que, si bien la postura desarrollada en el presente pronunciamiento en mayoría puede resultar impopular en opinión de la ciudadanía, la cual votó mayoritariamente a favor de impedir la reelección de Congresistas de la República en el Referéndum Nacional 2018, es preciso señalar que el desempeño del cargo de miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones exige inclinarse únicamente en el acatamiento dócil de la Constitución y de toda la normatividad electoral y, en consecuencia, las interpretaciones extensivas o analógicas para habilitar la aplicación de una norma restrictiva de derechos a supuestos no contemplados en la misma, no resulta coherente con el respeto del marco legal electoral que debe primar en un Estado Democrático Constitucional de Derecho, cuyos principios deben observarse en aras de la estabilidad democrática.

En consecuencia, por los fundamentos expuestos, **MI VOTO** es por que se resuelva **ABSOLVER** la consulta formulada por los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima Centro 1, en el sentido de que la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política no comprende y no le es aplicable a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019, **PONER** la presente resolución en conocimiento de los Jurados Electorales Especiales de Ica y Lima Centro 1, y **DISPONER** la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano y en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones.

SS.

RODRÍGUEZ VÉLEZ

Concha Moscoso
Secretaria General

EL VOTO EN MINORÍA DE LOS SEÑORES MAGISTRADOS VÍCTOR TICONA POSTIGO Y LUIS CARLOS ARCE CORDOVA, ES COMO SIGUE:

VISTO el Oficio N° 001-2019-JEE/JNE, de fecha 7 de noviembre de 2019, remitido por el Jurado Electoral Especial de Ica, y el punto 1 del Oficio N° 003-2019-JEE-LC1/JNE, de fecha 8 de noviembre de 2019, del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, respecto a la aplicación de la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política

a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019.

CONSIDERANDOS

Contexto histórico sobre la disolución del Parlamento y la reelección parlamentaria

1. Los suscritos coincidimos con el fundamento 5 del voto en mayoría, en cuanto analiza la posición del Constituyente de 1993 respecto de la disolución del Congreso de la República, considerándolo como un instrumento adecuado para solventar la crisis política entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, dado que la Constitución no contenía normas de salida, por lo que se hacía necesario establecer mecanismos que garanticen un verdadero equilibrio de poderes, dando fin a la etapa en que el Parlamento, durante años, creó conflictos contra el Ejecutivo.

Igualmente, respecto a la disolución como forma de revocatoria del mandato parlamentario y sus consecuencias sobre los parlamentarios disueltos, refería que sería el pueblo el que decidiría renovar o elegir a los mismos congresistas.

2. En ese sentido, para el constituyente de 1993, la inhabilitación para postular nuevamente en las elecciones extraordinarias no alcanzaba a los congresistas disueltos, lo que es coincidente con el esquema primigenio de la Constitución de 1993, respecto de la reelección inmediata presidencial e indefinida para parlamentarios.

3. Sin embargo, con la modificación del artículo 112 en el 2000, los artículos 191 y 194 en el 2015, y la incorporación del artículo 90-A en el 2019, se proscribió la reelección inmediata de las autoridades políticas; esquema en el cual el eje trascendental a valorar es un nuevo periodo. Estas modificaciones evidencian y reconocen el carácter evolutivo de la Constitución, que se separa del constituyente para integrarse con la sociedad, que la llena de contenido y sentido constantemente, reconfigurando su significado.

4. Ahora bien, ese nuevo periodo debe ser entendido bajo los alcances del Reglamento del Congreso. Esto es, en el capítulo V, relacionado con el funcionamiento del Congreso, se establece lo siguiente:

Artículo 47.- El periodo parlamentario comprende desde la instalación de un nuevo Congreso elegido por sufragio popular, hasta la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral. El periodo parlamentario tiene una duración ordinaria de cinco años; sin embargo, puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo Congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 136 de la Constitución Política.

5. En ese contexto, la conclusión del periodo que ostenta el parlamentario para el ejercicio de sus funciones comprende tres escenarios: i) sea porque el congresista terminó el íntegro de su periodo, ii) sea porque la duración del periodo se interrumpió por la revocatoria del mandato como consecuencia de la disolución del Congreso, y, **en consecuencia se debe complementar**, o iii) porque fue desaforado por cualquiera de las causales previstas por la Constitución.

6. Bajo esa línea de análisis, con relación al escenario (ii), debe quedar claro y comprenderse que no se trata de un nuevo cómputo del plazo del periodo, sino de un tiempo complementario a la duración ordinaria, tan es así, que ese plazo que resta no excede los cinco años ordinarios.

7. Lo expuesto hasta aquí revela no solo una coherencia sistemática de las normas que regulan el estado de la cuestión, sino que, además, es compatible con la finalidad del Proyecto de Ley N° 3187/2018-PE de reforma constitucional, aprobado y ratificado vía referéndum, a saber, el de proscribir la reelección inmediata a quienes habían desempeñado función congresal previamente; prohibición que recae sobre aquellos parlamentarios electos, que hayan concluido o no regularmente su mandato.

8. Por eso se reitera que la citada norma de carácter constitucional debe ser leída en armonía con la segunda parte del artículo 47 del Reglamento del Congreso que, con relación a la duración del periodo parlamentario, establece que si bien el periodo parlamentario tiene una duración ordinaria de cinco años, sin embargo, puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo Congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 136 de la Constitución Política.

9. Como puede apreciarse, un análisis detenido autoriza sostener que si bien el proceso electoral convocado es de naturaleza extraordinaria, el periodo que se completa con esa elección es de carácter ordinario, conforme el segundo párrafo del artículo 136 de la Constitución, que establece: "El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el periodo constitucional del Congreso disuelto" (énfasis agregado).

10. Como se advierte, el objetivo de la reforma constitucional ha sido impedir la reelección inmediata de representantes al Congreso de la República para así generar la renovación de los cuadros y representantes de las organizaciones políticas ante el Parlamento. Y es este objetivo el que la ciudadanía decidió apoyar con el sentido de su votación en el Referéndum Nacional 2018. Se entiende entonces que las organizaciones políticas e instituciones tienen el deber de respetar la voluntad del elector expresada en la votación sobre la tercera pregunta del Referéndum Nacional 2018.

11. Por tanto, bajo un criterio finalista o teleológico, queda claro que el punto neurálgico se circunscribe a la proscripción que recae sobre quienes hayan desempeñado la función congresal; así una correcta interpretación de la norma reformada nos lleva a la conclusión de que el núcleo duro de la prohibición es que quien ha sido congresista, ya sea porque culminó su periodo de cinco años o porque dicho periodo se vio finalizado por la revocatoria del mandato como consecuencia de la disolución del Congreso, o bien porque fue desaforado por cualquiera de las causales previstas por la Constitución, en ningún caso puede volver a ocupar el cargo, sino hasta después de transcurrido un periodo ordinario de cinco años.

12. Una interpretación distinta a la sustentada en los párrafos precedentes nos llevaría a admitir irracionalmente que, por ejemplo, si el presidente de la República en ejercicio optase por renunciar al cargo y con él también los dos vicepresidentes, una vez convocadas las elecciones por el Presidente del Congreso para completar el periodo del renunciante, conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución, el ex Jefe de Estado que dimitió podría volver a postular en el citado proceso electoral, lo cual implicaría un auténtico fraude a la Constitución, toda vez que el verdadero espíritu de la norma es que el ciudadano que ha ejercido la Presidencia de la República no pueda ser elegido nuevamente para dicho cargo sino hasta después de transcurrido un periodo ordinario que es de cinco años, y en ningún caso antes de ese plazo, cualquiera sea el motivo que se invoque.

13. Es por ello que resulta autorizado afirmar que, desde una interpretación histórica, sistemática y finalista de la Constitución, permitir la reelección de las autoridades políticas, anularía, a su vez, el alcance de la proscripción de "inmediatez" en el ejercicio político, vaciando de contenido y finalidad la proscripción de reelección de estas autoridades y, a la par, restando eficacia a la disolución como instrumento para solventar la crisis política.

Sobre la revocatoria del mandato parlamentario

14. La disolución del Parlamento, como forma de afrontar la crisis entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como la falta de estabilidad y continuidad del gobierno, se encuentra regulada en el artículo 134 de la Constitución Política, sin que pueda establecerse otras formas de revocatoria del mandato parlamentario que la prevista en la citada norma constitucional.

15. La crisis que se supera al revocar el mandato parlamentario no es solo política sino, esencialmente, de representatividad, pues busca reestablecer la confianza

ciudadana en la institución del Parlamento configurando un esquema que permita una nueva distribución de las fuerzas políticas, acorde con el devenir de los años, en que unas propuestas van ganando fuerza en detrimento de otras y nuevos actores políticos pueden alcanzar diferentes o mejores soluciones a los problemas que enfrenta la gobernabilidad de un país.

16. La revocatoria del mandato parlamentario conlleva ineludiblemente la convocatoria a elecciones congresales. En tal contexto, la participación de la ciudadanía es vital a efectos de definir la nueva conformación y correlación de fuerzas políticas, siendo los mismos ciudadanos quienes deberán decidir sobre la continuidad o no de las organizaciones que reflejan su pensamiento o ideario político y partidario.

17. Es, en este contexto que, mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, el Poder Ejecutivo ha hecho uso de esta figura jurídica, disponiendo la disolución del Congreso de la República al haber negado la confianza a dos Consejos de Ministros, revocando el mandato parlamentario de los congresistas que no integran la Comisión Permanente y convocando a elecciones para un nuevo Congreso⁸.

Sobre la reelección de los representantes con mandato revocado

18. Cabría preguntarse si en la redefinición de las fuerzas políticas, o la conservación de estas en similar proporción a la existente al momento de su disolución, producto de la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, subyace el presunto derecho a la reelección de los parlamentarios cuyo mandato ha sido revocado.

19. Ciertamente, estimamos que no. En primer lugar, porque el Tribunal Constitucional, en sentencia, del 4 de octubre de 2018 recaída en el Expediente N° 0008-2018-PI/TC, ha establecido que el derecho a ser elegido no importa o conlleva implícito el derecho a ser reelegido, y que la posibilidad de postular a otro periodo consecutivo para el mismo cargo puede ser establecido válidamente como restricción, a fin de consolidar objetivos legítimos de interés general; razonamiento que se condice con lo establecido por el mismo intérprete en la sentencia, del 19 de julio de 2011, en el Expediente N° 00032-2010-PI/TC, fundamento 28, según el cual, en el Estado Constitucional ningún derecho es absoluto; y por lo tanto, el derecho de sufragio pasivo (derecho a ser elegido) como derecho fundamental puede estar sujeto a limitaciones y restricciones en su ejercicio.

20. En segundo lugar, la revocatoria del mandato parlamentario importa la pérdida de su representatividad, lo que deriva en recomposición total del Congreso y, por tanto, la sustitución de sus integrantes por nuevos representantes. Esto último cobra más sentido cuando el Texto Constitucional, en su artículo 136, refiere que el Congreso extraordinariamente así elegido tiene por finalidad sustituir al anterior, incluida la Comisión Permanente, así como terminar o concluir el ciclo legislativo del Congreso disuelto.

21. Si la intención del legislador hubiera sido pretender conservar a los mismos miembros que integran el Congreso disuelto, no tendría sentido alguno haber dispuesto expresamente su sustitución o regular, a su vez, en el mismo artículo, la facultad para que los congresistas con mandato revocado puedan reasumir el cargo en el caso de que las elecciones no se realicen dentro del plazo señalado.

22. Siguiendo esa línea de desarrollo, es indiscutible arribar a la conclusión de que los miembros que conformen el Congreso post disolución deben ser distintos a aquellos que, anteriormente, lo conformaban, aun cuando el

⁸ En este contexto, el artículo 84 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, también precisa que si el Presidente de la República ejerce su facultad para disolver el Congreso de la República, sea porque este ha censurado dos Consejos de Ministros o porque se les ha negado la confianza, entonces el decreto de disolución deberá contener la convocatoria extraordinaria a elecciones para nuevo Congreso.

periodo de funciones de los nuevos representantes esté sujeto a un plazo equivalente al remanente del periodo del Congreso disuelto que le precedió.

23. Distinto es que la ciudadanía, en el proceso de elecciones convocado, ratifique su confianza otorgando nuevamente mayoría congresal a las organizaciones opositoras a la línea política y gubernativa del Poder Ejecutivo, pero ello no conlleva desconocer la restricción a la elección inmediata del cargo de congresista en particular, que expresamente establece el artículo 90-A de la Constitución.

24. En tal sentido, considerar que un congresista con mandato revocado pueda optar por la reelección restaría propósito al mecanismo de la revocación del mandato parlamentario que persigue, precisamente, la renovación de la representación parlamentaria que con el transcurso del tiempo ha sufrido no solo el desgaste en sus propuestas políticas, sino que, además, anula toda comunicación con la autoridad central, situación que se pretende superar eligiendo nuevos representantes en lugar de aquellos, a fin de tender nuevos puentes de entendimiento en pro de la gobernabilidad del país.

Por lo tanto, en atención a los fundamentos y consideraciones expuestas, nuestro voto es porque: **1) SE ABSUELVA** la consulta formulada por el Jurado Electoral Especial de Ica y el punto 1 de la consulta formulada por el Jurado Electoral Especial de Lima Centro 1, en el sentido de que la prohibición de reelección inmediata contenida en el artículo 90-A de la Constitución Política, comprende y le es aplicable a los congresistas de la República que integraron el Congreso disuelto el 30 de setiembre de 2019. **2) SE DISPONGA** la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano y en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones, con conocimiento del Jurado Electoral Especial de Ica.

SS.

TICONA POSTIGO

ARCE CÓRDOVA

Concha Moscoso
Secretaria General

1827762-1

Aprueban el uso del padrón electoral definitivo elaborado y remitido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020

RESOLUCIÓN N° 0190-2019-JNE

Lima, quince de noviembre de dos mil diecinueve.

VISTOS los Oficios N.ºs 003072-2019/SGEN/RENIEC, 003140-2019/SGEN/RENIEC y 003153-2019/SGEN/RENIEC, suscritos por el secretario general del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, recibidos con fechas 6, 13 y 14 de noviembre de 2019, respectivamente, por medio de los cuales se remite el padrón electoral preliminar de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, e informes complementarios; así como el Memorando N° 799-2019-DNFPE/JNE de la directora (e) de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales del Jurado Nacional de Elecciones, a través del cual se presenta, con fecha 14 de noviembre de 2019, el Informe N° 054-2019-MEVP-DNFPE/JNE, sobre el análisis del padrón electoral.

ANTECEDENTES

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, publicado en la edición extraordinaria del diario oficial *El Peruano*, con fecha 30 de setiembre de 2019, el

Presidente de la República convocó, para el domingo 26 de enero de 2020, a elecciones para elegir congresistas que completen el periodo constitucional 2016-2021.

Inmediatamente después de la convocatoria a elecciones, el Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N° 0150-2019-JNE, de fecha 1 de octubre de 2019, con la cual se fijó, el 30 de setiembre de 2019, como fecha de cierre del padrón electoral, dada la naturaleza y carácter extraordinario del presente proceso electoral que imposibilitaba que el cierre del padrón electoral se produjera en la oportunidad prevista en un cronograma electoral general, esto es, 365 días antes de la elección. Asimismo, dicha resolución estableció que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) remita la Lista del Padrón Inicial a efectos de realizar la fiscalización respectiva.

Con la Resolución Jefatural N° 000163-2019/JNAC/RENIEC, de fecha 2 de octubre de 2019, el Reniec dispuso el cierre del Padrón Electoral con eficacia anticipada al 30 de setiembre de 2019.

Posteriormente, se expidió el Decreto de Urgencia N° 002-2019, publicado en la edición extraordinaria del diario oficial *El Peruano*, de fecha 9 de octubre de 2019, por medio del cual se autorizó a los organismos del Sistema Electoral, en el marco de sus competencias y atribuciones constitucionales, a expedir reglamentos, normas y demás disposiciones que resulten necesarias para la realización del proceso electoral convocado, incluyendo aquellas destinadas a adecuar los procedimientos y plazos del cronograma electoral.

En virtud de ello, el Jurado Nacional de Elecciones emitió la Resolución N° 0155-2019-JNE, de fecha 10 de octubre de 2019, con la cual, entre otros puntos, se aprobó el cronograma electoral con el que se adecuaron los hitos del cronograma electoral general a este proceso electoral de carácter extraordinario, dada la imposibilidad de aplicar, en tan corto tiempo, los plazos generales previstos en la normativa electoral.

Así, el plazo para la remisión por parte del Reniec del padrón preliminar, previsto en 240 días antes de la elección, en el artículo 201 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante, LOE), modificado por la Ley N° 30673, fue fijado para el 6 de noviembre de 2019, para su aprobación en el plazo máximo de 10 días, conforme a ley.

CONSIDERANDOS

Aspectos generales

1. El padrón electoral es la relación de ciudadanos hábiles que pueden ejercer su derecho de voto. Como tal, este documento se elabora sobre la base del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales y es mantenido y actualizado por el Reniec.

2. Es competencia del Jurado Nacional de Elecciones, entre otras, fiscalizar la legalidad de la elaboración de los padrones electorales, luego de su actualización y depuración final previa a cada elección, a tenor de lo dispuesto en los artículos 176 y 178 de la Constitución Política del Perú, con el fin de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica de los ciudadanos.

3. La Resolución N° 0150-2019-JNE, del 1 de octubre de 2019, con la que se fija fecha de cierre del padrón electoral para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, establece que, para este proceso electoral, el padrón debe ser aprobado dentro del plazo de 10 días posteriores a su recepción, la cual se produjo el 6 de noviembre de 2019.

4. El artículo 203 de la LOE, modificado por la Ley N° 30411, señala los elementos que contiene el padrón electoral, en el que se consignan los nombres y apellidos, y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio. Asimismo, la declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos.