UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN ANTONIO ABAD DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

CONTROL JUDICIAL Y CONTROL POLÍTICO DE LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PERÚ

PRESENTADO POR:

BR. VANESA ESCOBAR MARCAVILLACA

PARA OPTAR AL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

ASESOR:

DR. RAFAEL ENRIQUE SIERRA CASANOVA

CUSCO-PERÚ

2026

Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco

INFORME DE SIMILITUD

(Aprobado por Resolución Nro.CU-321-2025-UNSAAC)

El que suscribe, el **Asesor** Rafael Enrique Siena Casanova ..... quien aplica el software de detección de similitud al trabajo de investigación/tesis titulada: Control Judicial y control político de los actos del poder legislativo en el Perú

Presentado por: Vanesa Escobar Maravillaca DNI N° 72199225;
presentado por: ..... DNI N°: .....
Para optar el título Profesional/Grado Académico de Abogado

Informo que el trabajo de investigación ha sido sometido a revisión por 2 veces, mediante el Software de Similitud, conforme al Art. 6° del ***Reglamento para Uso del Sistema Detección de Similitud en la UNSAAC*** y de la evaluación de originalidad se tiene un porcentaje de 10 **%.**

Evaluación y acciones del reporte de coincidencia para trabajos de investigación conducentes a grado académico o título profesional, tesis

Porcentaje	Evaluación y Acciones	Marque con una (X)
Del 1 al 10%	No sobrepasa el porcentaje aceptado de similitud.	X
Del 11 al 30 %	Devolver al usuario para las subsanaciones.	
Mayor a 31%	El responsable de la revisión del documento emite un informe al inmediato jerárquico, conforme al reglamento, quien a su vez eleva el informe al Vicerrectorado de Investigación para que tome las acciones correspondientes; Sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan de acuerdo a Ley.	

Por tanto, en mi condición de Asesor, firmo el presente informe en señal de conformidad y **adjunto** las primeras páginas del reporte del Sistema de Detección de Similitud.

Cusco, 6 de octubre de 2026

Firma

Post firma Rafael Enrique Siena Casanova

Nro. de DNI 43346157

ORCID del Asesor 0000-0002-6594-0648

Se adjunta:

1. Reporte generado por el Sistema Antiplagio.
2. Enlace del Reporte Generado por el Sistema de Detección de Similitud: **oid:** 27259:625026385

VANESA TESIS TERMINADA V3.pdf

Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco

Detalles del documento

Identificador de la entrega
trn:oid:::27259:625026385

Fecha de entrega
15 sep 2026, 7:02 p.m. GMT-5

Fecha de descarga
16 sep 2026, 6:45 a.m. GMT-5

Nombre del archivo
VANESA TESIS TERMINADA V3.pdf

Tamaño del archivo
1.5 MB

219 páginas

77.736 palabras

430.959 caracteres

10% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Bibliografía
- Coincidencias menores (menos de 11 palabras)

Fuentes principales

8% Fuentes de Internet
3% Publicaciones
7% Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.° de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

A mi madre. Nunca tuve que mirar más allá para ser fuerte, porque siempre estabas tú al frente para darme el más perfecto ejemplo.

ÍNDICE

RESUMEN 4
ABSTRACT 5
INTRODUCCIÓN 6
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 9
1.1 Situación problemática 9
1.2 Planteamiento y formulación del problema 11
1.2.1 Problema general 11
1.2.2 Problemas específicos 11
1.3 Objetivos de la investigación 11
1.3.1 Objetivo general 11
1.3.2 Objetivos específicos 11
1.4 Justificación 12
1.4.1 Justificación teórica 12
1.4.2 Justificación práctica 12
CAPÍTULO II: HIPÓTESIS Y CATEGORÍAS DE ESTUDIO 13
2.1. HIPÓTESIS 13
2.2. IDENTIFICACIÓN DE CATEGORÍAS DE ESTUDIO 13
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA 14
3.1. Aspectos metodológicos generales 14
3.1.1. Enfoque 14
3.1.2. Localización política y geográfica 14
3.1.3. Unidad de estudio 14
3.1.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información 14
3.1.5. Etapas del procedimiento analítico 15
3.2. Tipo de investigación y metodología de investigación jurídica aplicada 15
3.2.1. El Constitucionalismo contemporáneo o Neoconstitucionalismo 16
CAPÍTULO IV: MARCO TEÓRICO 22
4.1. Estado del arte 22
4.1.1. A nivel nacional 22
4.1.2. A nivel internacional 26
4.1.3. Vacíos detectados en el marco doctrinario hallado 32
4.2. BASES TEÓRICAS 33
4.2.1. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO 33
En unificación de las teorías hasta ahora expuestas, podemos afirmar que el Estado Constitucional de Derecho tendrá las siguientes características: 43
4.2.2. CONTROL POLÍTICO 49
4.2.3. CONTROL JUDICIAL 55
4.2.4. DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO 68
4.3. EL CONTROL POLÍTICO Y CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DEL PODER

LEGISLATIVO EN EL PERÚ CON RELACIÓN AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO 85

4.3.1. Situación actual del debido procedimiento parlamentario en el Perú. ¿Existen situaciones de vulneración constitucional que ameriten control jurisdiccional? 85

4.3.2. Los mecanismos de control político del Ejecutivo sobre el Legislativo en la Constitución de 1993. ¿Cumplen con limitar el poder?..... 134

4.3.3. Los mecanismos de control judicial de los actos del legislativo en el Perú a nivel legislativo y jurisprudencial: ¿cumplen con limitar el poder? 147

4.3.4. Principio de separación de poderes y control judicial de los actos del Legislativo. ¿existe colisión dogmática entre ambos? 160

CAPÍTULO V: RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN 189

5.1. En cuanto al primer objetivo específico: Determinar si las actuaciones legislativas en el Perú cumplen con los estándares de debido procedimiento propios de un Estado Constitucional de Derecho o configuran vulneraciones constitucionales susceptibles de control jurisdiccional..... 189

5.2. En cuanto al segundo objetivo específico: Analizar si la regulación actual de los mecanismos de control político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo cumple con la función de limitación del poder propia de un Estado Constitucional de Derecho. 191

5.4. En cuanto al cuarto objetivo específico: Determinar si existe colisión dogmática entre el control judicial de los actos del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes en el marco del Estado Constitucional de Derecho. 196

5.5. En cuanto al objetivo general: Analizar la compatibilidad dogmática de los mecanismos de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo con el diseño de un Estado Constitucional de Derecho. 197

CONCLUSIONES 202

RECOMENDACIONES 203

REFERENCIAS..... 206

RESUMEN

El presente trabajo realiza el estudio del control de los actos del Poder Legislativo en el Perú a nivel político y judicial, analizando doctrina, legislación y jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, con especial énfasis en la Sentencia N° 74-2023, que declaró fundada la demanda de conflicto competencial interpuesta por el Congreso de la República contra el Poder Judicial, y la Resolución del Expediente 004-2024-PCC/TC, donde, contrariamente, se declaró infundada la demanda que involucraba a las mismas partes en el mismo tipo de proceso.

Como primer aspecto del estudio, se analiza si las actuaciones legislativas en el Perú son respetuosas del debido procedimiento parlamentario; o si, por el contrario, constituyen actuaciones vulneratorias de Derechos Fundamentales que habiliten el fuero jurisdiccional para su protección.

Sentado este panorama general, se examina si es que la configuración actual de los sistemas de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo en nuestro país cumple con la característica principal del Estado Constitucional de Derecho: la limitación del poder.

Asimismo, se analizan las principales objeciones al control judicial de los actos del Poder Legislativo, como las *political questions* y la separación de poderes, ambas teorías recogidas en la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 74/2023, determinando si constituyen límites válidos al ejercicio de este control.

La respuesta a esta pregunta da paso a la formulación de un criterio hermenéutico cuya adopción se sugiere para futuras controversias donde el Tribunal Constitucional analice controversias parecidas, poniendo de relieve la vigencia del Estado Constitucional de Derecho.

Palabras clave: *Control político, Control judicial, Derechos Fundamentales, Actos políticos, Separación de poderes.*

ABSTRACT

This research examines the political and judicial review of legislative acts in Peru through an analysis of constitutional doctrine, legislation, and the case law of the Constitutional Court, with particular emphasis on Judgment No. 74-2023, which upheld the competence conflict claim filed by the Congress of the Republic against the Judiciary, and on the decision issued in Case No. 004-2024-PCC/TC, in which, conversely, the same court dismissed a claim involving the same parties and the same type of constitutional proceeding.

The study first analyzes whether legislative actions in Peru respect due parliamentary procedure or if, conversely, they violate fundamental rights in a manner that warrants judicial intervention for their protection.

Against this backdrop, the study examines whether the current configuration of systems for the judicial and political oversight of legislative acts in the country fulfills the defining characteristic of a constitutional state governed by the rule of law: the limitation of power.

Furthermore, the study analyzes the principal objections to the judicial review of legislative acts, specifically the "political question" doctrine and the principle of the separation of powers (both addressed in Constitutional Court Judgment No. 74/2023), to determine whether they constitute valid limits on the exercise of such oversight.

The answer to this question leads to the formulation of an interpretive criterion proposed for adoption in future cases involving similar disputes, thereby highlighting the continued relevance of the constitutional state governed by the rule of law.

Keywords: *Political oversight, Judicial review, Fundamental rigths, Political questions, Separation of powers.*

INTRODUCCIÓN

El Estado Constitucional de Derecho se sustenta en la premisa de que todo ejercicio del poder público se encuentra sometido a límites jurídicos derivados de la Constitución. Desde esta perspectiva, el principio de separación de poderes no implica la existencia de órganos aislados o inmunes al control, sino una estructura de distribución funcional del poder acompañada de mecanismos de equilibrio y control recíproco destinados a evitar su concentración arbitraria.

Progresivamente, el debate acerca de los límites del poder ejercido por los Parlamentos ha adquirido gran relevancia, sobre todo en sistemas donde este órgano procede de la elección democrática. Y si bien es consustancial que, en el marco del Estado de Constitucional de Derecho sí se hayan previsto límites de control político, la cuestión sobre el control que se ejerce en vía judicial es más compleja y profunda.

En el caso peruano, el debate sobre los límites del control político y judicial de los actos parlamentarios se ha intensificado en los últimos años debido a la creciente conflictividad entre poderes públicos y a la reconfiguración jurisprudencial desarrollada por el Tribunal Constitucional respecto de la revisabilidad de las decisiones del Congreso de la República. Este escenario evidencia una crisis institucional caracterizada por controversias competenciales que involucran al Congreso y al Poder Judicial, cuestionamientos sobre el alcance de las facultades parlamentarias y discusiones acerca de la legitimidad del control jurisdiccional sobre actuaciones calificadas como políticas.

En este contexto, la Sentencia N° 74/2023 del Tribunal Constitucional constituyó un punto de inflexión en la discusión nacional sobre el control judicial de los actos del Poder Legislativo. A través de dicho pronunciamiento, el Tribunal acogió criterios vinculados a la doctrina de las *political questions* y a la protección reforzada de la autonomía parlamentaria, declarando la nulidad de diversas resoluciones judiciales emitidas en procesos de amparo contra actuaciones congresales. Ello reabrió el debate acerca de la existencia de ámbitos exentos de control constitucional y sobre la relación entre el principio de separación de poderes y la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Sin embargo, el desarrollo posterior de la jurisprudencia constitucional evidenció una importante tensión interpretativa. En efecto, mediante la Resolución recaída en el Expediente N° 00004-2024-PCC/TC, el propio Tribunal Constitucional adoptó una posición distinta al declarar infundada una demanda competencial promovida también contra actuaciones del Poder Judicial vinculadas al control de actos parlamentarios.

A diferencia de la línea asumida en la Sentencia N° 74/2023, este pronunciamiento reafirmó la relevancia del principio de supremacía constitucional y reconoció la legitimidad del control jurisdiccional cuando se encuentran comprometidos derechos fundamentales. De esta manera, ambos pronunciamientos revelan la existencia de una

tensión dogmática no resuelta respecto de los alcances del control judicial sobre las actuaciones del Parlamento.

A ello se suma la incidencia de las recientes modificaciones normativas introducidas mediante la Ley N° 32153, las cuales establecieron una regulación concreta – y limitativa – para los procesos constitucionales que involucren actuaciones del Congreso, habiéndose proscrito, por ejemplo, la interposición de medidas cautelares.

Las modificaciones impulsadas por el Congreso no solo alcanzan al plano judicial, pues lo propio también incluyó a los mecanismos de control del Poder Ejecutivo, que han generado nuevas discusiones sobre el equilibrio de poderes y la eficacia de los mecanismos de control político previstos en la Constitución de 1993.

Tales reformas impactan directamente en instituciones como la cuestión de confianza y otros instrumentos de contrapeso político, reconfigurando el modelo de relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En consecuencia, el debate actual ya no se limita exclusivamente a la revisión jurisdiccional de actos parlamentarios, sino que involucra de manera integral la suficiencia de los mecanismos de limitación del poder dentro del diseño constitucional peruano.

Bajo estas consideraciones, la presente investigación tiene como objetivo analizar la compatibilidad dogmática de los mecanismos de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo con el modelo de Estado Constitucional de Derecho. Para ello, se examinan los fundamentos teóricos del constitucionalismo contemporáneo, el Estado Constitucional de Derecho como doctrina asumida posterior a la Segunda Guerra Mundial, la teoría y principio de separación de poderes y las doctrinas que tradicionalmente han sido utilizadas para restringir el control jurisdiccional de actuaciones parlamentarias, como las *political questions*.

Asimismo, la investigación estudia el debido procedimiento parlamentario como parámetro de constitucionalidad de las actuaciones del Congreso, evaluando si la práctica parlamentaria peruana presenta vulneraciones susceptibles de tutela jurisdiccional. Del mismo modo, se analiza la evolución normativa y jurisprudencial de los mecanismos de control político y judicial existentes en el ordenamiento peruano, con la finalidad de determinar si cumplen efectivamente la función de limitación del poder propia del Estado Constitucional de Derecho.

En cuanto a la estructura de la investigación, el primer capítulo desarrolla el planteamiento del problema, los objetivos y la justificación del estudio. El segundo capítulo expone la hipótesis y las categorías de análisis utilizadas en la investigación. El tercer capítulo aborda la metodología empleada y el enfoque teórico asumido desde el Constitucionalismo Contemporáneo. Posteriormente, el cuarto capítulo desarrolla el marco teórico y doctrinario, examinando la evolución histórica del Estado Constitucional de Derecho, el control político, el control judicial de los actos parlamentarios y las

principales objeciones formuladas frente a este último. Finalmente, el quinto capítulo presenta los resultados y la discusión de la investigación, posterior al análisis de la regulación normativa y jurisprudencial peruana frente a los postulados dogmáticos del Constitucionalismo Contemporáneo, para luego arribar a las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

En definitiva, la investigación parte de la premisa de que la legitimidad del Estado Constitucional de Derecho depende de la existencia de mecanismos efectivos de control y limitación del poder. Desde esta perspectiva, el análisis del control judicial y político de los actos del Poder Legislativo no constituye únicamente una discusión sobre distribución competencial entre órganos estatales, sino un problema central para la vigencia de la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales dentro del sistema democrático peruano.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Situación problemática

La historia del Constitucionalismo trae consigo diferentes sucesos históricos que han marcado la forma en que fue concebido a través del tiempo. Algunos de ellos, situados todavía en el Siglo XVII, periodo de revoluciones que marcaron las bases de los Estados modernos: la separación del poder político mediante diferentes órganos contrapesados, y la idea de la Constitución como norma suprema que impone límites al poder.

La instauración de estos principios no hacía previsible que, en 1939, se desatara uno de los sucesos más trágicos para la humanidad: la Segunda Guerra Mundial, cuyas consecuencias humanas obligaron a que los Estados adoptaran una nueva forma de concebir al poder político y su forma de ejercicio, dando paso así al Estado Constitucional de Derecho.

Con ello, se consolidó la base de esta forma de organización del sistema político que otrora intentó asentarse como fundamento de los estados del Siglo XVII: la imposición de límites jurídicos y políticos al poder mediante la Constitución, fortaleciendo, con ello, la regulación de un catálogo de derechos cuya vulneración habilitaría la intervención jurisdiccional, con la finalidad de corregir esas situaciones de vulneración.

Sin embargo, esto también generó tensiones respecto de los límites de la intervención jurisdiccional respecto de las actuaciones adoptadas por órganos políticos, y, en especial, por el Poder Legislativo, dando lugar así a la doctrina de las *political questions*, que afirma la existencia de ámbitos de discrecionalidad política donde la intervención jurisdiccional se encuentra impedida.

Lo anterior no es baladí si se tiene en cuenta que uno de los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho es el principio de supremacía constitucional, conforme al cual, si todos los poderes públicos están sometidos a la Constitución, entonces no hay zonas exentas de control constitucional, generando así una aparente tensión dogmática.

Esta tensión ya se ha manifestado en el escenario peruano, donde recientemente el Tribunal Constitucional Peruano, pese a su línea jurisprudencial uniforme sobre la inexistencia de zonas exentas de control constitucional, emitió la Sentencia N° 74-2023, acogiendo la doctrina de las *political questions*, y, en consecuencia, declarando nulas una serie de resoluciones judiciales (incluyendo los procesos de amparo donde se expidieron), por considerar que menoscababan las competencias del Poder Legislativo, y con ello, la separación de poderes.

Cabe hacer mención de que los referidos procesos de amparo tenían como eje central el análisis del debido procedimiento parlamentario, en los casos Salas Arenas, SUNEDU o contrarreforma universitaria y elección del Defensor del Pueblo.

Pero, un año después, el mismo órgano de control emitió una decisión aparentemente contradictoria, recaída en la Resolución N° 00004-2024-PCC/TC, teniendo en teoría, similitud de planteamientos y mismo objeto de control: resoluciones del Poder Judicial que controlaban actos del Poder Legislativo. No obstante, en aquella oportunidad, donde se analizó el juicio político instaurado contra los ex titulares de la Junta Nacional de Justicia, por mayoría, se declaró infundada la demanda.

Notoriamente, la decisión de los magistrados estaba basada en el principio de supremacía constitucional, como base de la legitimidad conferida a los magistrados para controlar la validez de las actuaciones legislativas, concluyendo así que no existe colisión entre la revisión judicial de las actuaciones legislativas y el principio de separación de poderes.

Aparentemente, esto nos llevaría a considerar que, en el plano del control judicial de las actuaciones parlamentarias, existen pronunciamientos contradictorios que no dejan claro si es que existen tensiones dogmáticas que lo impiden.

El plano estrictamente político no es menos pacífico. Debido a que, en los últimos años, se han promovido modificaciones legislativas que reducen el margen de actuación del Poder Ejecutivo para ejercer control político frente al Legislativo. A manera de ejemplo, en el año 2019 se promovió la Ley N° 31355, con la finalidad de establecer que la cuestión de confianza no puede ser ejercida en supuestos relacionados a reformas constitucionales.

Estas modificaciones ponen en duda la eficacia de los controles del Ejecutivo frente al Legislativo como mecanismos de limitación del poder.

Por lo tanto, surge el problema de determinar si la configuración actual de los sistemas de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo son compatibles con el modelo de Estado Constitucional de Derecho, o es que, por el contrario, son contradictorios con sus principios esenciales de supremacía constitucional y limitación del poder.

1.2 Planteamiento y formulación del problema

1.2.1 Problema general

¿Son compatibles dogmáticamente los sistemas de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo en el Perú con el diseño de un Estado Constitucional de Derecho?

1.2.2 Problemas específicos

a. ¿Cumplen las actuaciones legislativas en el Perú con los estándares del debido procedimiento propio del Estado Constitucional de Derecho, o configuran vulneraciones susceptibles de control jurisdiccional?

b. ¿Cumple la regulación constitucional actual de los mecanismos de control político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo con la función de limitación del poder propia del Estado Constitucional de Derecho?

c. ¿Cumplen la regulación normativa y el desarrollo jurisprudencial de los mecanismos de control judicial de los actos del Poder Legislativo con la función de limitación del poder propia del Estado Constitucional de Derecho?

d. ¿Existe colisión dogmática entre el principio de separación de poderes y el control judicial de los actos del Poder Legislativo en el marco del Estado Constitucional de Derecho?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general

Analizar la compatibilidad dogmática de los mecanismos de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo con el modelo de un Estado Constitucional de Derecho.

1.3.2 Objetivos específicos

a. Determinar si las actuaciones legislativas en el Perú cumplen con los estándares de debido procedimiento propios de un Estado Constitucional de Derecho o configuran vulneraciones constitucionales susceptibles de control jurisdiccional.

b. Analizar si la regulación constitucional actual de los mecanismos de control político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo cumple con la función de limitación del poder propia de un Estado Constitucional de Derecho.

c. Analizar si la evolución normativa y jurisprudencial de los mecanismos de control judicial de los actos del Poder Legislativo en el Perú cumplen con la función de limitación del poder propia del Estado Constitucional de Derecho.

d. Determinar si existe colisión dogmática entre el control judicial de los actos del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes en el marco del Estado Constitucional de Derecho.

1.4 Justificación

1.4.1 Justificación teórica

El tema de investigación resulta relevante para el ámbito teórico en tanto y en cuanto ha entrado a discusión de manera muy reciente. Téngase presente que la Sentencia N° 74/2023 sobre conflicto competencial fue emitida en el año 2023, y la Resolución del Expediente N° 00004-2024-PCC/TC en el año 2024; y, por lo tanto, el estudio de este tema es bastante reducido y novedoso, por cuanto resulta necesario realizar un examen más profundo que permita establecer parámetros sólidos sobre el control judicial y el control político de los actos del Poder Legislativo en el Perú.

1.4.2 Justificación práctica

Desde este punto de vista, el tema de investigación también encuentra justificación suficiente, pues, tal como se demuestra de los expedientes del Tribunal Constitucional previamente citados, actualmente las demandas contra el Congreso de la República alegando vulneración del debido procedimientos son una realidad tangible; sobre todo, en materia de control político de funcionarios del Estado, quienes, considerando agraviantes las decisiones que se toman respecto de ellos, recurren al proceso de amparo a fin de que se orden al Legislativo proceder con respecto a las garantías previstas en la Constitución.

Por lo tanto, tener claros los alcances del control judicial y político de los actos del Legislativo es fundamental no solo para los justiciables; sino además para quienes integran los órganos jurisdiccionales, a fin de tomar decisiones que busquen resguardar los derechos fundamentales sin generar desmedro de otros principios constitucionales.

CAPÍTULO II: HIPÓTESIS Y CATEGORÍAS DE ESTUDIO

Frente al problema planteado, se han formulado la siguiente hipótesis como tesis orientadora del estudio, así como las siguientes categorías de estudio que servirán de base para el marco teórico propio de los siguientes capítulos.

2.1. HIPÓTESIS

Los sistemas de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo en el Perú no son plenamente compatibles con el diseño de un Estado Constitucional de Derecho, pues, aunque actualmente todavía se admite el ejercicio de dichos controles, las restricciones impuestas a nivel legislativo y jurisprudencial debilitan la función de limitación del poder que les son inherentes.

2.2. IDENTIFICACIÓN DE CATEGORÍAS DE ESTUDIO

En la presente investigación se abordarán las siguientes categorías y subcategorías de estudio:

TEMA	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS
Control político y control judicial de los actos del Poder Legislativo en el Perú	Control político de los actos del Poder Legislativo	- Definición y alcances. - Evolución en la Constitución de 1993. - Regulación normativa actual. - Regulación jurisprudencial.
	Control judicial de los actos del Poder Legislativo	- Definición - Regulación normativa - Regulación jurisprudencial - Objeciones a su ejercicio: separación de poderes y *political questions*.
	Debido procedimiento parlamentario	- Definición - Desarrollo jurisprudencial.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

3.1. Aspectos metodológicos generales

3.1.1. Enfoque

Esta investigación es de carácter cualitativo, pues se realiza el estudio de instituciones jurídicas sin medición numérica o estadística.

3.1.2. Localización política y geográfica

Tanto el problema como las categorías de estudio están enfocadas en su tratamiento en el **Perú**; teniendo, consecuentemente, alcance **nacional**.

3.1.3. Unidad de estudio

La unidad de estudio está constituida por:

i) Doctrina constitucional, de autores como Karl Loewenstein, Luigi Ferrajoli, Ronald Dworkin, Víctor García Toma, entre otros destacados juristas.

ii) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, constituida por sentencias tales como la N° 74-2023, que redefinió los parámetros de control judicial de los actos legislativos, la Sentencia del Expediente N° 00004-2024-PCC/TC, entre otros.

iii) Las normas del bloque de constitucionalidad, en este caso, la Constitución política peruana, el Reglamento del Congreso y las leyes de desarrollo constitucional.

3.1.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información

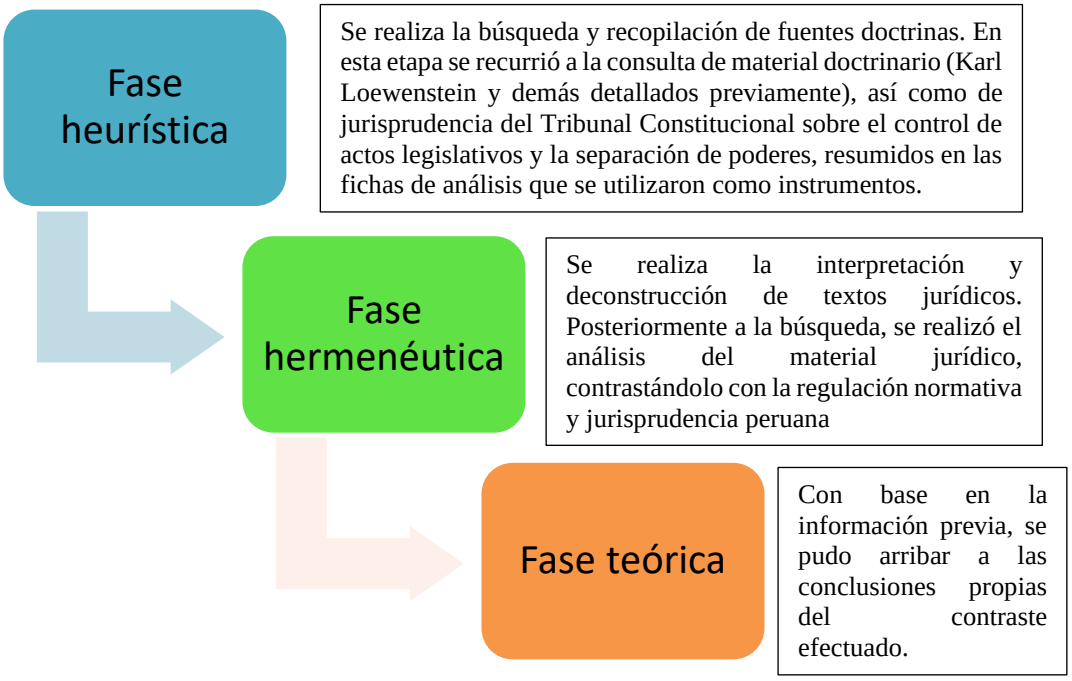
En tanto no es una investigación experimental, la técnica a utilizar será el **análisis documental**, que comprende la revisión de material bibliográfico, como libros y artículos de investigación, así como de normativa y jurisprudencia; sirviéndonos de las **fichas de análisis documental** como instrumentos de recolección.

Así mismo, se hará uso de matrices de triangulación para llegar al resultado final.

Todos estos instrumentos se detallan en el Anexo de esta investigación.

3.1.5. Etapas del procedimiento analítico

La presente investigación sigue el siguiente esquema de etapas:



3.2. Tipo de investigación y metodología de investigación jurídica aplicada

La presente investigación de tipo **dogmático-analítico**, que según Castro-Cuba (2019), tiene como una de sus finalidades examinar la "colisión entre normas e institutos jurídicos". En el presente caso, esto se expresa en el análisis de los sistemas de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo frente a los postulados del Estado Constitucional de Derecho.

Asimismo, se emplea la hermenéutica constitucional como método de interpretación de principios e instituciones jurídicas a partir de los valores y fines propios del constitucionalismo contemporáneo. Ello se refleja en el análisis del principio de separación de poderes, la supremacía constitucional, la limitación del poder y la tutela jurisdiccional frente a actuaciones parlamentarias.

Sin embargo, el estudio no se agota en ello, puesto que, al ser una investigación jurídica, debe seguir las líneas generales de teoría del derecho diseñadas por las diversas escuelas de pensamiento jurídico.

Desde este punto de vista, la investigación desarrollada se guía por la escuela del **Constitucionalismo contemporáneo o Neoconstitucionalismo**, que abordamos de manera más completa en el siguiente apartado a fin de explicar sus fundamentos.

Téngase en cuenta como clausura desde este apartado que el estudio que realizamos no es de carácter sociológico, puesto que no tiene como finalidad el estudio de fenómenos sociales. Su carácter tiene rigor eminentemente jurídico; y, por tanto, sus objetivos han sido planteados de tal manera que evidenciar si es que existen compatibilidad o, por el contrario, colisión con categorías jurídicas propias del Estado Constitucional de Derecho.

3.2.1. El Constitucionalismo contemporáneo o Neoconstitucionalismo

El estudio que abordamos en esta investigación explica el nacimiento de instituciones fundamentales para la actual concepción del Derecho desde periodos históricos que marcaron el rumbo de la humanidad no solo en el plano social; sino, además, en la forma en que fue entendido el Estado y las relaciones de poder.

En cuanto aquí nos interesa, dos son los sucesos clave que produjeron este cambio: la Revolución Americana de 1775 y la Revolución Francesa de 1789. Pero lo cierto es que esto no determinó el nacimiento del Constitucionalismo Contemporáneo o Neoconstitucionalismo como lo conocemos hoy en día, pero sí del Constitucionalismo clásico, cuyas bases es preciso estudiar para entender cómo se produjo el tránsito de uno hacia el otro.

3.2.1.1. El Constitucionalismo clásico

Estados Unidos no comenzó como un país libre y soberano, pues, previamente, fue colonizado por Inglaterra en el año 1607, fundándose así las 13 colonias que luego darían nombre a la revolución del mismo nombre.

Existe consenso en la doctrina acerca de que el detonante de la revolución fue la presión fiscal que la corona británica ejercía sobre las colonias posteriormente a la Guerra de los 7 años, donde si bien Gran Bretaña fue la ganadora, dejó saldos económicos que intentaron ser compensados mediante la creación de impuestos, pero no para Gran Bretaña, sino para sus colonias americanas.

Así, el 4 de julio del 1776, se firmó la Declaración de Independencia que vería nacer a los Estados Unidos de América. Sin embargo, no es hasta 1787 que Estados Unidos promulga su primera Constitución, dotándola de un carácter de verdadera norma jurídica, pues luego de la experiencia con Gran Bretaña, este documento estaba concebido como un auténtico freno para el poder político.

Urquizo Pereira (2025) reseña esta inclinación indicando que:

> El modelo constitucional de Estados Unidos parte de una concepción liberal, es decir gobierno limitados en todas sus manifestaciones incluyendo el parlamento, y de un pesimismo moral proveniente de las ideas del ilustrado escocés David Hume entendiendo que en política todo hombre es un villano, y, por tanto, la separación de poderes también debe diseñarse con la perspectiva de que un poder cancele al otro si se quiere desbordar. (p. 50).

Como nos recuerda Blanco Valdés (2002), en los Estados Unidos la preocupación central en torno a la cual giró el diseño de la Constitución se resume en una sola idea: el abuso del poder con base en mayorías "democráticas". Lo que equivale a decir que el Parlamento representó una especial inquietud para el diseño constitucional. Y por ello, se establecieron mecanismos de contrapeso del poder que radicaban en el Ejecutivo (v.g. veto presidencial), pero también se dio un rol clave al Poder Judicial como guardián de la Constitución.

Así, conforme estudiaremos más a profundidad en los siguientes apartados, desde los ensayos del Federalista, Hamilton defendió el poder los jueces de anular las decisiones que resulten contrarias a la Constitución, resaltando también la importancia de la independencia judicial e inamovilidad de los cargos de la judicatura para el correcto desempeño de sus funciones.

La experiencia europea sobre el constitucionalismo dista ampliamente de la forma en que fue concebido en los Estados Unidos, pues mientras en este último la Constitución adquirió un carácter claramente normativo, en Europa el contexto post revolución de 1789 trajo diferentes obstáculos que impidieron correr la misma suerte, que explicamos en las siguientes líneas.

El estallido de la Revolución Francesa se vio influenciado por el surgimiento del Liberalismo, corriente filosófica que privilegiaba la libertad del individuo frente al Estado, siendo este último producto del propio acuerdo de los individuos para ceder su libertad en aras de organizar la sociedad.

Así lo expresa Barradas (2012), cuando explica que el contrato social es, en esencia, el consenso de las voluntades de la sociedad, que, cediendo su propia libertad, se somete a una nueva forma de organización conforme a las reglas acordadas sobre la creación del Estado, la relación de este con los individuos y entre ellos mismos.

Por tanto, difusores de este pensamiento como Hobbes y Locke niegan que el poder provenga de Dios, como hasta ese entonces se había señalado para justificar el poder de los monarcas, pero también introducen al debate un

aspecto imprescindible para entender el Constitucionalismo clásico: los límites del poder.

Como nos recuerda Urquizo Pereira (2025), la diferencia principal entre ambos pensadores es que mientras Hobbes defendía el poder absoluto monárquico o asambleísta, Locke defendía la separación entre ambos entre Ejecutivo y Legislativo, pues la concentración del poder solo podría traer como consecuencia su ejercicio abusivo.

Luego, Montesquieu (1748), en el Espíritu de las Leyes, ampliaría el postulado del Locke, esta vez, considerando también al Poder Judicial como parte de su división tripartita del poder, pero, sobre, todo, justificando la necesidad de dotar a estos poderes de mecanismos de limitación del poder; es decir, que el poder contenga al poder.

Así pues, las ideas liberalistas que luego vieron estallar la Revolución Francesa, trajeron como consecuencia que, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se postulara la separación de poderes como principio rector del Estado, lo que se vio recogido en su artículo 16: “toda sociedad en la que no se prevea la garantía de derechos ni la separación de poderes, carece de Constitución”.

Sin embargo, la pugna de poderes representada por los monarcas, ahora reasentados en el Poder Ejecutivo y el reciente Legislativo surgido como máximo representante del pueblo, dio como resultado la consolidación progresiva del principio que luego socavó al propio Estado: la supremacía de la ley, y con ello, del Poder Legislativo.

Entre algunos de los rasgos distintivos de este principio estaba la reducida función que se dotó a los tribunales, representados por un juez que clásicamente se considera como la "boca de la ley”. Y es que, como explica Blanco Valdez (2002), su labor estaba reducida a realizar el silogismo de la ley con los hechos, sin margen alguno de interpretación, pues esta última tarea estaba reservada, en última instancia, al propio Poder Legislativo, idea que se vio reforzada por el positivismo jurídico imperante.

De este principio surge la denominación de Estado Legislativo de Derecho que caracteriza a este periodo.

Los postulados de Hans Kelsen del Siglo XX permitieron que la Constitución pase a ser el centro de la producción jurídica, en base a la cual se determinaba la validez formal de las normas de inferior jerarquía. Para ello, además, era necesaria la creación de un Tribunal Constitucional, como órgano que ejerza el control concentrado de constitucionalidad de las leyes.

Si bien esto representa un punto histórico importante para el significado de la Constitución, lo cierto es que como apunta Pozzolo (citado en Urquizo Pereira, 2025), los cambios no fueron significativos en tanto Kelsen solo teoriza sobre la validez formal de las leyes, lo que deviene en que, para aquella época, la Constitución, como máximo, sea considerada como "una norma sobre cómo se norma" (p. 56).

3.2.1.2. El Neoconstitucionalismo

El surgimiento del Neoconstitucionalismo no se hizo posible, sino, hasta producidos uno de los sucesos históricos más devastadores para la humanidad: la Segunda Guerra Mundial. El periodo postguerra de 1945 implicó que en las sociedades afectadas surgiera la necesidad imperante de reorganizar el sistema jurídico, en cuya virtud se habían cometido muchas de las atrocidades de la guerra.

Así lo resume Urquizo Pereira (2025) cuando apunta que el nazismo alemán tuvo como dogma recurrente que "la ley es la ley", justificando así sus actuaciones bajo la sombra del positivismo imperante, criterio seguido también por los jueces de la época. Esta situación, finalmente, se vio reforzada por los constantes cambios de Constitución ajustados a sus intereses, facilitado por el poco valor jurídico material que estos textos poseían (p. 61)

Este es el escenario en donde se produce un verdadero cambio de paradigma en la forma de entender en la Constitución, pues pasa de ser mera carta política; e, inclusive, mera norma sobre cómo normar, a ser el centro de organización de la vida política del Estado, a partir de la cual todo acto contrario a la Constitución resulta inválido, pero no solo desde el plano formal o procedimental, sino además desde el material, por contravenir a los derechos en ella establecidos.

Así, a decir de Romero Martínez (2018), los primeros de la tradición del *civil law* en erigir sus constituciones bajo estos postulados serían Italia, con la Constitución de 1947, y Alemania, con la Ley Fundamental de Bonn de 1949, esta última con la especial característica de que por primera vez previó la existencia de un Tribunal Constitucional para el control concentrado de constitucional de las leyes.

Importante es apuntar que el impacto de la Ley Fundamental de Bonn incluso alcanza al plano latinoamericano, influenciado de manera indirecta a través de la Constitución Española de 1978, que extrajo sus ideas del texto alemán, lo que de manera notoria se evidencia cuando se privilegia la dignidad humana como fundamento del Estado (Urquizo Pereira, 2025).

Esto último es imprescindible en la concepción del Neoconstitucionalismo; y es que el periodo postguerra permitió evidenciar que, aunque previamente se hubiera hecho el intento de incluir un catálogo de derechos, era necesario que estos dejaran de representar buenas intenciones y tengan fuerza suficiente para guiar la actuación del Estado. La dignidad humana debe ser protegida a través del respeto de los derechos.

El estudio realizado en el apartado anterior sobre el constitucionalismo norteamericano es de gran utilidad, dado que no fue una idea aislada para los países de tradición romano germánica; sino que, al contrario, sirvió de base para el nacimiento del Neoconstitucionalismo, en lo que concuerda Romero Martínez (2018) cuando indica que fue el respeto de la dignidad humana el objetivo común que permitió unir realidades distintas después de la Segunda Guerra Mundial (p. 19).

A partir de las ideas recogidas por dos de los máximos exponentes de esta corriente (recogidos por Romero Martínez), podemos luego llegar a una conjunción que exprese el Neoconstitucionalismo en sus bases:

- Gustavo Zagrebelsky: i) los derechos fundamentales representan ideales de justicia que orientan la actuación de los poderes, ii) existe dualidad en el sistema jurídico, pues está compuesto por normas (en esencia leyes) y principios (derechos fundamentales), iii) existe pluralismo en los principios, por cuanto los operadores judiciales deben utilizar técnicas reforzadas de argumentación jurídica al momento de ponderarlos y iv) el legislador deja de ostentar una posición de supremacía en el Estado.

- Luigi Ferrajoli: Si bien Ferrajoli desarrolla su propia teoría sobre el garantismo, existen ideas compartidas que lo acercan al Neoconstitucionalismo, tales como: i) los sistemas artificiales de garantías, que implican que el derecho pase a ser visto como un sistema de tutela vinculado por aspectos sustanciales y materiales, ii) existe una doble dimensión normativa, el plano de la existencia, determinado por el cumplimiento de procedimientos formales, y el plano de la validez, determinado por su congruencia de los principios, iii) la existencia de una democracia sustancial determinada porque las decisiones encuentran límite en los derechos contenidos en la Constitución, y iv) el juez asume un rol activo en la defensa de dichos derechos.

En conclusión, y para cerrar este apartado, diremos que el Neoconstitucionalismo es la corriente nacida de manera posterior a la Segunda Guerra Mundial, que explica el contenido fundamental de las constituciones surgidas en el periodo postguerra. En ellas, se tiene como

principio rector la dignidad humana, que motiva la creación de un contenido material en las constituciones que será, a su vez, guía y límite de las actuaciones de los poderes públicos.

Así, del ideario que colocaba a la ley como parámetro de validez del sistema jurídico, y, en general de la vida política, esta vez es la Constitución la que conformará dicho parámetro de validez, tanto formal como materialmente.

Y para ello, no solo se preverán mecanismos de tutela de los derechos al interior del Poder Judicial; sino, además, Tribunales especializados a quienes se les confía el control de constitucionalidad de las leyes.

CAPÍTULO IV: MARCO TEÓRICO

4.1. Estado del arte

En este apartado, se realizará la investigación documental del tema a estudiar, que nos permitirá analizar cuáles son los aportes y vacíos en el mismo.

Cabe hacer mención que actualmente no existe una investigación realizada en la forma de tesis que aborde el mismo tópico de nuestra investigación; por lo que se recurrirán a investigaciones que contengan temas relacionados que coadyuven a dar respuesta a nuestras preguntas de investigación.

4.1.1. A nivel nacional

4.1.1.1. Debido proceso y control político. Las comisiones parlamentarias de investigación (Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho)

Autor: Cristhian Hugo Gutiérrez de La Cruz
Año de publicación: 2022
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Resumen de la investigación:

El autor realiza el estudio de las Comisiones Investigadoras del Congreso desde la garantía del debido procedimiento parlamentario, a fin de dilucidar si es que este derecho se encuentra no solo regulado en la normativa parlamentaria; sino, además, si es que se aplica de manera efectiva.

El autor concluye que no, principalmente por dos cuestiones. La primera está relacionada a que en el marco de las comisiones investigadoras no existe garantía de imparcialidad, siendo posible que los parlamentarios que tienen distinto nivel de relación con los investigados formen parte del procedimiento sin mayores restricciones.

Inclusive, se evidencia que en muchas ocasiones las investigaciones parlamentarias son una herramienta que permite forzar la determinación de responsabilidad en los enemigos políticos, así como favorecer a los aliados.

El autor también indica que uno de los derechos que sufre mayor

vulneración es de la debida motivación, lo que se apoya por el hecho de que el Reglamento del Congreso no delimita parámetros para su observancia, lo cual permite que cuanta mayor sea la contienda política que se sostiene con el investigado, mayores sean los márgenes de subjetividad y desmedro de garantías en la investigación que terminará en la determinación de responsabilidad política.

El control judicial de los actos parlamentarios también merece atención por parte del autor, quien indica que este se constituye en la única alternativa con que cuentan los involucrados en las investigaciones del Congreso debido a que este es el único fuero donde se cuentan con herramientas neutrales para contradecir las alegaciones del Congreso. Aun así, no se considera el control judicial como efectivo, por su carácter de posteridad que en muchas ocasiones torna el derecho vulnerado en irreparable.

Líneas de aporte para la investigación desarrollada:

La tesis desarrollada por Gutiérrez aporta directamente a nuestro primer objetivo específico, que tiene como centro el estudio del debido procedimiento parlamentario en el Perú, a fin de verificar si existe un escenario de vulneración que amerite intervención jurisdiccional.

Y es que, conforme adelantamos de manera precedente, la inclinación de Gutiérrez es clara: en el estudio de los procedimientos parlamentarios no se evidencia el respeto del debido procedimiento; sino que, al contrario, se observa una línea subjetiva que los guía, influida por el nivel de afinidad de los miembros de las comisiones y los investigados.

Es decir que, desde el estudio que realiza Gutiérrez, se apoyaría la tesis que defenderemos posteriormente; es decir, que la vulneración del debido procedimiento parlamentario, en tanto representa la vulneración de un derecho fundamental básico, sí habilita el fuero judicial para su protección.

Adicionalmente, se han recabado los siguientes artículos de investigación que abordan el tema que estudiamos en estrecha relación con el mismo:

4.1.1.2. Justicia constitucional y political questions.
Autor: César Landa Arroyo.
Año de publicación: 2000

Resumen de la investigación:

En este artículo, César Landa realiza un estudio de las *political questions* y su abordaje en jurisprudencia comparada, resaltando que no existe una línea uniforme acerca de si existen actos exentos de control judicial por pertenecer al ámbito estrictamente político.

Asimismo, afirma que el activismo judicial desmedido, puede significar un peligro para el balance de poderes; no obstante, también se corre el mismo riesgo cuando las decisiones se ven guiadas por el mero positivismo y formalismo judicial, que, como efecto, aleja al Derecho Constitucional de la realidad; y, en cambio, lo fosiliza (Landa Arroyo, 2000, p. 127).

Por lo propio, Landa es de la opinión de que la opción más sostenible es buscar el punto medio entre ambos extremos, mediante el activismo judicial funcional que tenga como límites 3 elementos: i) la ponderación judicial, ii) los derechos fundamentales y iii) la libre configuración de la ley por el legislador.

Asimismo, resalta que sustraer del control constitucional a ciertas actuaciones políticas puede conllevar a que exista un orden político desvinculado del respeto a la Constitución; que, por lo propio, actúe de forma contraria a esta con el aval de las mayorías que ostentan el poder.

Líneas de aporte para la investigación desarrollada:

El estudio de las *political questions* realizado por Landa es altamente relevante para nuestro estudio, pues esta tesis representa una de las objeciones que se plantean al control judicial de los actos del Poder Legislativo.

Landa concuerda con nuestro estudio en que una cuestión política engloba un concepto por sí mismo demasiado impreciso e indeterminado, que ha llevado a que en jurisprudencia comparada su uso no encuentre consenso, advirtiéndonos también sobre los peligros de excluir de control a alguno de los poderes del Estado.

De lo que se desprende que los postulados de Landa apoyan los nuestros cuando indicamos que las *political questions* son una doctrina insuficiente para objetar el control de los actos del Poder

Legislativo, por su nivel de imprecisión; y también por la antigüedad de la misma.

4.1.1.3. Balance a veinte años de vigencia de la Carta de 1993: notas sobre el papel del Tribunal Constitucional peruano en la constitucionalización del derecho y la política, y sus repercusiones

Autor: Eloy Espinoza-Saldaña Barrera
Año de publicación: 2013

Resumen de la investigación:

Espinoza-Saldaña comienza por remarcar el cambio significativo que ha tenido el concepto de "Constitución" en las sociedades; pasando de tener un valor meramente semántico a ser considerada como norma jurídica, lo que trae consigo que las relaciones de poder, el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico e incluso las disciplinas jurídicas se rijan por el contenido de la Constitución.

Lo anterior, trae como inevitable consecuencia que el quehacer político tenga que estar sometido a los alcances del texto constitucional.

En este escenario, se afirma que el juez juega un rol activo en la "constitucionalización del derecho", donde es la Constitución la que establece las pautas que deberá seguir el ordenamiento jurídico, trayendo como uno de sus efectos, que progresivamente sea más aceptada la revisión en sede judicial de las decisiones políticas, lo que, conceptualmente será denominado como "constitucionalización de la política".

Sin perjuicio de ello, el autor remarca que no existe una postura pacífica respecto de las "cuestiones políticas" y su irrevisabilidad en sede judicial, puesto que mientras algunos países adoptan esta postura, otros tienden progresivamente a la eliminación de este concepto.

Además, el Tribunal Constitucional peruano no ha sido ajeno a la revisión de este tipo de actuaciones, encontrando como antecedente emblemático el caso José Enrique Crousillat, cuyo indulto concedido por el ex presidente García sería posteriormente anulado habiéndose comprobado que el acto careció de motivación al haberse presentado información distorsionada para la concesión de

este beneficio.

Lo anterior lleva a que el autor establezca que un problema no sin menos relevancia lo constituye los parámetros bajo los cuales debería ser revisado un acto político; pues, si bien es posible y concordante con el Estado Constitucional de Derecho que se acepte que su control jurisdiccional, deben fijarse parámetros que eviten el abuso de poder.

Relevancia para la investigación desarrollada
El estudio de Espinoza-Saldaña también tiene relevancia directa con las *political questions*, y, al igual que Landa, el autor coincide en que las mismas se encuentran en desuso; es decir, en línea con lo que sostenemos en esta tesis.

Espinoza-Saldaña también nos permite demostrar que, en el plano fáctico, el propio Tribunal Constitucional sí ha realizado el control de lo que, *ab initio*, podría considerarse un acto político; esto es, el indulto concedido al Sr. José Enrique Crucillat.

Y, consecuentemente, reafirma que esta doctrina no constituye un parámetro objetivo para denegar la revisión judicial de las actuaciones parlamentarias.

4.1.2. A nivel internacional

4.1.2.1. Tesis:

Los actos de gobierno/políticos y su control jurisdiccional en el derecho público chileno
Autores: Mariana Antonia Garay Sims y Boris Arquímedes Castro Fuenzalinda.
Institución: Universidad de Chile.
Año de publicación: 2018.

Resumen de la investigación:

En esta tesis, los autores definen a los actos políticos como aquellos que tienen como objeto "la obtención o la conservación del poder" (Garay y Castro, 2018, p.20).

Si bien el enfoque está más dirigido hacia las actuaciones del Poder Ejecutivo (actos de gobierno) en Chile, el estudio realizado resulta extensible hacia nuestro tema de estudio pues los actos de gobierno

no están desligados de los actos del Poder Legislativo, ya que ambos tienen naturaleza política, elemento central al momento de analizar si es que son revisables a nivel judicial.

Garay y Castro enumeran algunos de los cuestionamientos que se realizan al momento de abordar esta última cuestión. Así, no solamente se suele argüir que se infringe el principio de separación de poderes al permitir que los órganos jurisdiccionales revisen los actos políticos; sino que, además, no contarían con legitimidad dado que no son cargos de elección popular, como sí lo son, cuanto menos, los cargos de Presidente de la República y Congresistas.

Más adelante, analizan legislación y jurisprudencia comparada en la materia, como por ejemplo, el caso francés, donde, si bien el Consejo de Estado[1] emitió jurisprudencia restringiendo sus pronunciamientos cuando se tratara de actos motivados por el "móvil político", lo cierto es que, luego de la caída del imperio Napoleónico, este órgano varió su criterio, adoptando la teoría objetiva, basada en que, en lugar de exonerar a ciertas actuaciones del control judicial, se deben imponer límites al mismo, garantizando tutela jurisdiccional en casos donde se aborden esta clase de discusiones.

En Estados Unidos, impera la teoría de las *polítical questions*, que deriva en el *self restraint* de las Cortes, pues excluyen de su competencia los actos que tengan naturaleza política[2]. A manera de ejemplo, la declaración de estado de excepción.

Reino Unido sigue similar línea, a través de los "*acts of State*".

Desde la postura de los autores, el control de los "actos políticos", no solo evita el predominio del absolutismo; sino que, además, encuentra legitimación desde diferentes principios.

Así, si bien a través de la separación de poderes se delimitan prerrogativas para cada poder que no deben ser sobrepasadas, también se establece la posibilidad de control inter-poderes*;* y que, por tanto, habilita a los jueces a efectuar control de actuaciones consideradas como "políticas":

1 El Consejo de Estado no solo es un órgano administrativo; pues, además, tiene prerrogativas jurisdiccionales de administración de justicia relacionadas a las actividades del Poder Ejecutivo.

Según los autores también apoyan esta afirmación los principios de legalidad, pues el actuar de los poderes está cometido a la Ley; el de juridicidad, conforme al cual no existen zonas exentas de control y de el de igualdad ante la ley, conforme al cual no pueden establecerse privilegios a favor de ciertas personas o sectores.

Los autores dan a conocer que, inclusive, en Chile se ha acogido el modelo de control de constitucionalidad preventivo, mediante el cual está permitida la revisión de un proyecto de Ley para evaluar su conformidad con la Constitución.

Así, concluyen que ninguna actuación de los poderes políticos debe encontrarse exenta de control, ya sea desde el ámbito político o judicial, pues, sobre todo esto último, asegura que se otorgue protección a las personas cuando se afecten sus derechos fundamentales.

Líneas de aporte para la investigación desarrollada:
En esta investigación, basados en la experiencia chilena, los autores introducen un aspecto que compartimos plenamente y que será desarrollado en los siguientes apartados de esta tesis, que es el principio de separación de poderes no excluye la posibilidad de control interogánico.

Y, por tanto, no constituye una objeción plena al control judicial de los actos parlamentarios, en tanto la protección de los derechos fundamentales que realiza la judicatura mediante sus procesos de tutela representan un límite al poder del Legislativo.

Así también nos permite mirar el panorama desde un ámbito comparado, mediante propuestas como el control previo de constitucionalidad de los proyectos de Ley que los autores ponen a nuestra consideración.

4.1.2.2. Artículos de investigación

a. La revisión de las cuestiones políticas no justiciables (a propósito de la coalición contra Saddam Husein)
Autor: Néstor Pedro Sagüés
Año de publicación: 2008

Resumen de la investigación:

Néstor Sagüés realiza el examen de la doctrina de las *political questions* resaltando un aspecto de importancia, referido al contexto en que se adoptó este concepto por primera vez a nivel jurisprudencial, en el caso Marbury vs Madison, donde los jueces se irrogaron la competencia de realizar control constitucional de las leyes aun cuando aquella no se encontraba previsto en la Constitución. De este modo, señalar que existen actos políticos del Ejecutivo y el Legislativo cuyo control no corresponde a la judicatura significaba un recurso de protección en contra del probable juicio político que el Congreso pudo abrir contra los magistrados.

A partir de ello, es inevitable notar que esta es una figura enteramente creada en sede judicial, no por el constituyente.

En Marbury vs Madison también se imponen 2 restricciones a esta teoría. La primera indica que debe ser aplicada de modo restrictivo. La segunda restricción la constituyen los derechos fundamentales, pues su vulneración convertirá a estos actos en judicialmente revisables.

En concreto, Sagués analiza un caso emblemático para Costa Rica: las acciones de inconstitucionalidad iniciadas por diferentes ciudadanos en contra de los comunicados emitidos por el Gobierno en el año 2003, donde anunciaban que se adscribían a la Coalición Internacional Antiterrorista, y que, además, exigían el cumplimiento de las resoluciones de la ONU por parte de Saddam Hussein.

A decir de los demandantes, estos comunicados implicaban la declaración de guerra a Irak, poniendo en peligro; entre otros, la integridad de la nación (arts. 140 y 149 de la Constitución de Costa Rica).

La Corte falla declarando fundada la demanda, si bien desestimando que se haya efectuado una declaración de guerra contra Irak, admitiendo que se vulneró el derecho a la paz de la población costarricense. Tal cuestión, además, superando la teoría de las cuestiones políticas, respecto de lo cual, la Corte indica que todos los poderes están sometidos a la Constitución y que no existen ámbitos que se exceptúen del control constitucional en sus actuaciones.

Sagués expresa que, si bien existen graves defectos en la teoría de las cuestiones políticas no justiciables, también existen aspectos que no deben dejar de tenerse en cuenta si es que se ingresa a la revisión de las mismas.

Así, el juez debe respetar el margen de discrecionalidad que otorga la propia Constitución a algunos actos del Legislativo y Ejecutivo, controlando solo su constitucionalidad, más no supliendo a estos poderes en la emisión de tales actos. Asimismo, debe tener en cuenta las reglas que regulan su propio nivel de actuación, tales como la propia residualidad del control de constitucionalidad.

Y, no menos importante, debe prever las consecuencias de su pronunciamiento, evitando que resulte más lesivo para el orden social y democrático que el propio acto reputado como lesivo.

Líneas de aporte para la investigación desarrollada:

Néstor Sagüés, desde la perspectiva costarricense, resalta un aspecto esencial del Estado Constitucional de Derecho: no existen zonas exentas de control constitucional. Conforme será desarrollado en nuestra investigación, inicialmente, esta también había sido la línea defendida por el Tribunal Constitucional durante años.

Sin embargo, súbitamente esta posición cambió con la emisión de la Sentencia 74/2023, en el marco del conflicto competencial surgido entre el Congreso de la República y el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, Sagüés nos permite defender la vigencia de este principio en tanto se encuentra en la base del Estado tal como lo entendemos en la actualidad, diseñado para limitar el poder, inclusive, del Parlamento.

b. El control jurisdiccional de los *interna corporis acta*
Autor: Jorge Alejandro Amaya
Año de publicación: 2013
Universidad de Buenos Aires

Resumen de la investigación:

El autor realiza un estudio jurisprudencial en materia de los actos internos del Poder Legislativo o "*interna corporis acta*", comenzando, a manera de preámbulo, con el estudio de este concepto en el ámbito inglés y español.

Amaya es enfático al señalar el contexto en que nacen estas instituciones; pues, en el caso de Inglaterra, la doctrina de los actos internos es reflejo del gran poder que posee el Parlamento, fruto de su triunfo en las revoluciones del Siglo XVII. Así, expresa que "el derecho

divino de los jueces, fue reemplazado por el derecho divino de las legislaturas, la omnipotencia parlamentaria" (Amaya, 2013, p. 56), lo que generó que el Poder Judicial reconociera la soberanía del Parlamento como poder supremo, aun cuando aquello represente crear zonas que escapan al control judicial.

En el caso español, el tratamiento de los actos internos ha variado a lo largo de años; pues, si bien el Tribunal Constitucional comenzó con el rechazo de su revisión, el cambio de criterio apunta a que solo podrán exceptuarse de revisión judicial los actos parlamentarios que no lesionen derechos fundamentales, lo anterior, como consecuencia de la vinculatoriedad de las disposiciones constitucionales para todos los poderes públicos.

Al realizar el examen de la jurisprudencia norteamericana, Amaya realiza especial mención a casos donde la Corte Suprema sí analizó actuaciones que bien podrían haberse calificado de políticas y por tanto no judicializables. Ejemplo emblemático de ello lo constituye el caso Power vs McCormark, en el que anuló la decisión del juzgado federal y le devolvió el caso, al considerar que el cuestionamiento de un legislador al impedimento de entrada a su bancada por "conducta irregular" sí era pasible de revisión.

El caso argentino es similar al español, pues, *ab initio*, la Corte Suprema denegaba el control de los actos privativos del Poder Legislativo. Sin embargo, esta postura fue variando, inclusive, en cuanto respecta al control constitucional de proyectos de Ley.

Tal es el caso "Nobleza Picardo S.A. c/Estado nacional DGI", donde, en 1998, la Corte declaró inconstitucional un proyecto de ley por haber omitido un requisito procedimental, cual es que, en caso de modificaciones realizadas por el Senado al proyecto de la Cámara de Diputados, debe remitirse el proyecto a esta última antes de al Ejecutivo.

No escapan del control otro tipo de actuaciones legislativas, resultando ejemplificativo el caso "Binotti", en el cual la Corte falló a favor del recurrente, tras haberse comprobado que el Senado infringió su propio reglamento al haber denegado un ascenso en el ejército al Sr. Binotti sin mayoría absoluta, vulnerando así los arts. 120 y 125 del Reglamento vigente en aquel entonces.

Líneas de aporte para la investigación desarrollada:

El estudio realizado por Amaya es relevante en tanto aborda un aspecto también desarrollado en la Sentencia N° 74-2023: los *interna corporis acta*.

El autor nos demuestra que, aunque en la jurisprudencia comparada inicialmente se adoptó esta doctrina, posteriormente fue cayendo en desuso, incluso en Argentina, el país de origen de la investigación.
Esto refuerza la idea defendida en nuestra tesis de que tanto la doctrina de las *political questions* como los *interna corporis acta* actualmente no tienen vigencia, ni siquiera en el plano internacional, y por tanto, no es justificación suficiente para abogar por la exención de control judicial de los actos del Poder Legislativo.

4.1.3. Vacíos detectados en el marco doctrinario hallado

El estado del arte evidencia que se han desarrollado investigaciones donde solo se abordan algunos componentes vinculados al objeto de estudio de manera aislada, especialmente en torno a la doctrina de las *political questions*, y el principio de separación de poderes. Sin embargo, no se advierte una investigación que aborde de manera integral y sistemática la compatibilidad de los mecanismos de control político y judicial de los actos del Poder Legislativo con el modelo de Estado Constitucional de Derecho.

En efecto, las *political questions* y la separación de poderes son solamente una parte de nuestro estudio, que representan las objeciones formuladas contra el control judicial de las actuaciones parlamentarias. No obstante, se aprecia un vacío respecto del análisis de los fundamentos dogmáticos que legitiman dicho control dentro del Estado Constitucional de Derecho, especialmente a partir de principios como la supremacía constitucional, la limitación del poder y la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Asimismo, las investigaciones previas no han desarrollado de manera suficiente el estudio de los mecanismos de control político del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, particularmente en el contexto de las recientes modificaciones normativas relacionadas con la cuestión de confianza, la disolución parlamentaria y el veto legislativo. En consecuencia, no se ha determinado con claridad si la regulación vigente mantiene la función de contrapeso y limitación del poder inherente a estas instituciones dentro del diseño constitucional peruano.

Del mismo modo, se advierte un vacío respecto del impacto que han generado tanto la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional como las modificaciones introducidas por la Ley N° 32153 sobre los mecanismos de

control judicial de los actos parlamentarios, especialmente en relación con los procesos constitucionales de tutela de derechos.

Por ello, se confirma la relevancia de la presente investigación, en tanto busca cubrir dichos vacíos mediante un análisis dogmático e integral de los sistemas de control político y judicial de los actos del Poder Legislativo en el Perú, evaluando su compatibilidad con los postulados del Estado Constitucional de Derecho y con la función de limitación del poder propia del constitucionalismo contemporáneo.

4.2. BASES TEÓRICAS

4.2.1. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Conforme desarrollamos en el apartado referido a la metodología de investigación jurídica utilizada, esta investigación toma los fundamentos del Constitucionalismo contemporáneo o Neoconstitucionalismo para su desarrollo.

Y, efectivamente, esta escuela de pensamiento está íntimamente ligada al Estado Constitucional de Derecho.

Para comprender este concepto es necesario, primero, desentrañar el significado del Estado de Derecho, ya que, en diversa doctrina, se reconoce que el Estado Constitucional de Derecho implica una evolución del Estado de Derecho.

Gascón Abellán y García Figueroa (2016) apuntan que esta forma de Estado se origina con la Revolución Francesa, donde se buscaba dar fin a los privilegios del clero y la nobleza mediante el establecimiento de la libertad e igualdad para los ciudadanos.

En efecto, el artículo 16 de la Declaración de Derechos del hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, enuncia en su contenido dos principios fundamentales del Estado de Derecho: “toda sociedad en la que no se prevea la **garantía de derechos** ni la **separación de poderes**, carece de Constitución” (resaltado agregado).

Hay quienes denominan a esta etapa como “Estado Legal de Derecho” o “Estado Legislativo de Derecho”, en razón a que la Ley se convierte en fundamento del propio Estado.

Conforme pudimos evidenciar en el estudio sobre el Constitucionalismo Contemporáneo, habida cuenta de que esta forma de Estado no pudo hacerle

frente a los graves sucesos acaecidos durante la Segunda Guerra Mundial, surge luego el Estado Constitucional de Derecho como reacción directa que, en esencia, tenía la limitación del poder como principal objetivo.

A efectos de profundizar en el tema, tomaremos como referencia a algunos autores que, desde su perspectiva, describen las características básicas del Estado Constitucional de Derecho.

i) Karl Loewenstein

En su libro, "Teoría de la Constitución", publicado en 1957, Karl Loewenstein es claro en establecer que, por naturaleza, el hombre a quien se le confiere poder, tiende a ejercerlo de manera abusiva, puesto que el poder, en sí mismo, tiene carácter "demónico", lo que conlleva a que, necesariamente, en un Estado reputado como constitucional tengan que establecerse mecanismos para limitarlo.

Loewenstein nos explica que, dentro de todo proceso político, existen tres grados diferenciados: 1) La instalación o nombramiento de los detentadores del poder, 2) La distribución de funciones para los detentadores del poder y 3) El control del ejercicio del poder de los detentadores del mismo; siendo este último grado en donde radica el núcleo del Estado Constitucional, valga decir, en la adecuada limitación del ejercicio del poder (Loewenstein, 1957, p. 28).

Consecuentemente, este tercer grado del proceso político se verá concretado en una serie de reglas fijas establecidas por la comunidad, vinculantes tanto para detentadores del poder como para los destinatarios, que tengan como finalidad evitar el abuso del poder político por parte de sus detentadores.

Cabe hacer mención de que para Loewenstein, la distribución del poder también es un rasgo característico del Estado Constitucional de Derecho; más no en la forma clásica en que fue concebida bajo el concepto de "separación de poderes".

Valga decir que, desde la teoría de Loewenstein, la formación de la voluntad estatal amerita estar distribuida entre los diferentes detentadores del poder, puesto que, al evitar la concentración del poder, se evita que la decisión de un solo detentador se imponga.

Pero, además, esto viene acompañado por dos elementos adicionales: primero, la necesaria cooperación entre los diferentes detentadores del poder a través de la vinculación de sus funciones. Y, por otro lado, el

recíproco control ejercido entre los detentadores del poder (Loewenstein, 1957, p. 46-49).

Entre estas últimas, se citan a manera de ejemplo el voto de no confianza del parlamento al gobierno; el derecho del gobierno a disolver el parlamento; e, inclusive, el derecho judicial a controlar la constitucionalidad de las leyes del Congreso o del Parlamento.

Sin embargo, como adelantamos previamente, si bien Loewenstein reconoce a la distribución del poder como un enunciado básico del Estado Constitucional de Derecho, no lo equipara a la separación de poderes en su concepción clásica, ya que, a decir del autor, esta es una teoría prácticamente reaccionaria a la monarquía absolutista de los siglos XII y XIII, que, al tener a la libertad como máximo enunciado, y en palabras del propio Loewenstein, intentaba "desmontar el Leviatán en sus diferentes elementos, [para] destruir el misticismo estatal del absolutismo divino de la monarquía" (Loewenstein, 1957, p. 56).

Inclusive, se atribuye el nacimiento de esta teoría en su forma más estricta y rígida al racionalismo propio de la ilustración, trayendo como producto que la realidad sociopolítica se vea definida por el traspaso de los principios mecanicistas de la física de Newton; cuestión no solamente alejada de la realidad sino; además, ineficaz, puesto que con ella se intentó equilibrar el poder entre los detentadores del poder y lograr así su armonía, sin tener en cuenta que su dinámica se rige por su carácter demoniaco, no siendo posible esperar que los detentadores del poder cooperan al bien común de manera voluntaria (Loewenstein, 1957, p. 131).

Pero lo cierto es que, a decir del autor, tal rigidez en la separación de poderes no existe en la práctica, pues los diferentes "poderes" tienen participación en funciones que según esta teoría estaría reservada solamente a uno de ellos. Así se ve, por ejemplo, cuando el Ejecutivo Legisla, cuando el Legislativo ejerce funciones cuasijurisdiccionales o de control político; o cuando el Poder Judicial interpreta la Constitución con efectos normativos.

Por ello, para Loewenstein es preferible concebir al Estado Constitucional desde la distribución de funciones, donde cada detentador del poder participará en la formación de la decisión política a través de sus competencias: el Parlamento legislando, el Ejecutivo a través de la administración, y el Poder Judicial resolviendo conflictos de intereses y verificando que las decisiones de la Administración se

encuentren conforme a ley.

Un último aspecto a considerar por parte de Loewenstein se relaciona con la clasificación que realiza de las Constituciones dependiendo de su grado de aplicación o vinculación.

Así, las Constituciones podrán ser normativas, nominales o semánticas. Cabe aclarar que su clasificación dependerá no del texto constitucional en sí; sino que será necesario realizar un contraste con la realidad del proceso del poder, método al que el autor denomina "ontológico".

Primero, y como tipo ideal, se encuentra la constitución normativa, caracterizada porque el proceso político se rige por las normas establecidas en el texto constitucional. Significa que, en la práctica, Constitución y sociedad; y, dentro de ella, detentadores del poder, han hecho una efectiva simbiosis. Haciendo una analogía, la constitución es un traje que calza perfectamente a la medida del cuerpo.

Como segundo tipo se encuentra la constitución nominal, donde, si bien existen normas constitucionales que pretenderían regular el proceso del poder, esto no sucede en la práctica. Sin embargo, la Constitución cumple un papel educativo en tanto se aspira a que en el futuro se convierta en una Constitución normativa y rija, de manera efectiva, el proceso político. En este caso, el traje quedará colgado en el armario hasta que el cuerpo crezca.

Un tercer tipo está constituido por la constitución semántica. En este caso nos encontramos frente a una constitución aparentemente normativa, puesto que rige el proceso político. Sin embargo, lo cierto es que sirve de herramienta para legitimar el abuso del poder en beneficio de sus detentadores. Es decir que, en lugar de cumplir con el rol de limitación del poder, la constitución es utilizada para favorecer la estabilidad y permanencia de quienes ostentan el poder. Dicho de otro modo, "el traje no es en absoluto un traje, sino un disfraz" (Loewenstein, 1957, p. 219).

Este último postulado en relevante en tanto no por el hecho de que una sociedad cuente con una constitución pasará automáticamente a considerarse que en ella rige un Estado Constitucional de Derecho. Antes más, será necesario analizar el rol que cumple dicha constitución, primero, analizando si es verdaderamente vinculante para los actores políticos; y, segundo, si su contenido cumple con el rol primordial de limitación del poder.

Resumimos las ideas de Loewenstein en los siguientes postulados propios de un Estado Constitucional de Derecho:

- Cuenta con una constitución normativa; es decir, vinculante para el proceso político.

- Dicha constitución cumple con el rol de limitación del poder político. Es decir que no es suficiente su existencia misma; sino que, debe verificarse, además, la función a la que se orienta su contenido.

- El poder se encuentra distribuido entre diferentes detentadores del poder, quienes se encuentran obligados a cooperar en la formación de la voluntad estatal y, además, están facultados a utilizar los mecanismos previstos en la Constitución a manera de control recíproco.

ii) Luigi Ferrajoli

Para explicar la esencia del Estado Constitucional de Derecho, Ferrajoli parte, primero, por desarrollar el concepto de Estado de Derecho, considerando al primero como la evolución del segundo.

En un sentido lato o débil, Ferrajoli explica que el Estado de Derecho puede ser concebido meramente desde la fuente de los poderes públicos: la ley o el principio de legalidad, que no solo otorga legitimidad; sino que, además, regula los procedimientos con que dichos poderes deben ser ejercidos. Por ello, esta forma recibe el nombre de "Estado Legislativo de Derecho".

Pero es precisamente esta supremacía de la Ley la que eventualmente justifica los abusos que se cometen en nombre de ella, pues, como acertadamente enunciaba el profesor Ferrajoli, no se valoraba la justicia de la Ley, solo se le daba por válida en tanto haya sido emitida por autoridad competente, lo que llevó a un escenario de supremacía del Legislativo, donde los demás poderes estaban sometidos a aquel.

En un sentido fuerte o sustancial, el Estado de Derecho implicará la sujeción de los poderes públicos a las normas constitucionales, con el rasgo distintivo de que dicha sujeción no solo es formal o procedimental; sino que, además, implica el respeto de garantías sustanciales como la división de poderes y los derechos fundamentales. Es decir que, dichas garantías, funcionan a manera de

límites al poder. Esta forma recibirá el nombre de "Estado Constitucional de Derecho" (Ferrajoli, 2009a, p. 16).

El Estado Constitucional de Derecho implica la evolución de los paradigmas del Estado Legislativo puro y simple, mediante una serie de cambios que explicamos en las siguientes líneas.

El primer cambio va en función de la supremacía que la Constitución pasa a ostentar en los ordenamientos jurídicos, fungiendo de norma suprema que, por lo tanto, condiciona la validez de las normas de inferior jerarquía.

Asimismo, se caracteriza por su carácter de rigidez, en un doble sentido; primero, haciendo posible su modificación mediante procedimientos más rigurosos que los de las normas de inferior jerarquía; pero, al mismo tiempo, convirtiendo en inalterable el contenido relacionado a determinados principios constitucionales. Esta es la esfera que Ferrajoli llama "lo indecidible". Por ejemplo, el catálogo de derechos, el método democrático, el sufragio universal (Ferrajoli, 2009b, p. 94-95).

Como consecuencia de lo anterior, un segundo cambio se produce en el ámbito de la validez de las leyes, pues si antes encontraban tal rasgo solo a partir de su forma producción, en el Estado Constitucional de Derecho su validez también depende de su nivel de coherencia con los principios constitucionales. De tal manera que, si bien una norma puede ser formalmente válida, al haber seguido el procedimiento de formación prestablecido, al mismo tiempo podrá ser sustancialmente inválida, por colisionar con los principios contenidos en la Constitución.

Un tercer cambio se produce a nivel de la judicatura, que deja de ser "La boca de la ley" para pasar a desempeñar un rol más activo, puesto que solo estará obligado a aplicar la ley cuando sea coherente con la Constitución. Caso contrario, deberá inaplicarla, siempre que no sea posible su interpretación en sentido constitucional.

El cuarto cambio está directamente relacionado con la democracia. Las subordinaciones a los principios constitucionales limitan; y, a su vez, completan la democracia. La limitan porque el cambio de paradigma respecto de la validez de la ley ahora no descansa solo en el respeto de sus procedimientos, sino además de su contenido, que, al tener que ser necesariamente compatible con los principios constitucionales, impone un límite a las mayorías, mediante el

establecimiento de obligaciones y prohibiciones. Esto, a su vez, implica que la democracia se complete y se fortalezca, porque dichas obligaciones y prohibiciones se traducen en garantías frente a los potenciales abusos de poder.

En este paradigma se establece uno de los rasgos más fuertes del Estado Constitucional de Derecho: que todos los poderes, incluyendo el Legislativo, se encuentren subordinados por la Constitución, la que ahora no solamente regula el ser del derecho (procedimientos para su creación); sino además su deber ser (qué contenidos debe respetar).

Todo lo anterior es resumido por Ferrajoli (2009a) en 4 ideas:

- La producción de las leyes, así como su propio contenido, dependen de los preceptos constitucionales.

- La Constitución implica no solo una labor explicativa para la producción jurídica, sino además crítica y proyectiva, en defensa de un catálogo de derechos establecidos en ella.

- La Ley solo es aplicable para el juez si es que es constitucional.

- Introduce una dimensión sustancial para la democracia, en tanto que los derechos fundamentales acarrean limitaciones al poder, constituyendo garantías frente a los abusos pasibles de ser cometidos por las mayorías. (p. 19).

iii) Carl Schmitt:

En 1928, Carl Schmitt publicó su libro titulado "Teoría de la Constitución", en la que recoge el concepto de Estado Constitucional pero no como modelo ideal. Su perspectiva; es, en cambio, crítica, sobre todo porque considera que este concepto está puesto en función de los ideales del liberalismo de la época.

Es decir que, para Schmitt, la teoría del Estado Constitucional solo tenía como finalidad servir a los intereses de la burguesía liberal.

Esta forma de pensamiento se evidencia en diferentes pasajes de su libro, en los que manifiesta que, para la corriente de Estado Constitucional impulsada por la burguesía, solo podía existir una "Constitución" válida o un Estado Constitucional cuando se reconocían las garantías de la libertad burguesa; valga decir:

- El reconocimiento de los derechos fundamentales como esferas de libertad.

- División de poderes, como forma de estructurar el Estado de tal manera que, mientras más limitadas estén sus funciones, más fácil será controlarlo y evitar que intervenga en las esferas de libertad; y

- Representación popular del pueblo mediante el poder legislativo. (Schmitt, 1928, p. 76-77).

Reforzando esta idea, Schmitt (1928) alega que la concepción ideal de Constitución desde el liberalismo burgués está pensando para proteger al ciudadano frente al abuso del Estado, creando mecanismos contra los ataques del mismo, e introduciendo frenos en el ejercicio del poder público (p. 80).

Recordemos; no obstante, que el pensamiento de Schmitt se vio fuertemente influenciado por el componente espacio temporal en que su libro fue publicado; siendo, nada más y nada menos, que la crisis de la República de Weimar posterior a la Primera Guerra Mundial.

Este periodo trajo consigo una fuerte crisis institucional que derivó en que Schmitt fuera un fuerte crítico del parlamentarismo de la época.

Brodersen (2018) describe con precisión los rasgos característicos de esta época, destacando, primero, que la transición hacia la República de Weimar no tenía un origen necesariamente favorecedor; puesto que, tan solo un año antes de la promulgación de la Constitución, en 1918, Alemania fue derrotada en la Primera Guerra mundial, lo que significó un duro golpe no solo en su economía sino además en su moral.

Como consecuencia, en Weimar "las complicaciones económicas, la inestabilidad política y la rebelión social eran la norma" (p. 30).

Consecuentemente, el escenario que siguió a la Constitución de Weimar tampoco fue favorecedor, dejando a flote la autoridad del Estado ampliamente erosionada por una excesiva fragmentación partidaria en pugna por el obtener el poder del Parlamento (Brodersen, 2018, p. 3-5)

Schmitt atribuye esta fuerte crisis al propio diseño institucional del Estado de la Constitución de Weimar, indicando, además, que no era

propio de Weimar; sino que, en general, la falla se encontraba en la ideología que las democracias liberales venían materializando en los textos constitucionales.

Visto desde este punto de vista, socio temporalmente Schmitt describe en su obra al Estado Legislativo de Derecho, donde, si bien se evidencia el intento por instituir figuras que limiten al poder, el propio Parlamento termina haciendo un uso abusivo del mismo, lo que ve apoyado por el propio contexto espacio temporal en que realizó sus estudios, caracterizado principalmente por distintas facciones que intentaban tomar el poder del Parlamento en beneficio de sus propios intereses.

iv) Autores contemporáneos

En este apartado, tomaremos los estudios de autores contemporáneos relativos al Estado Constitucional de Derecho.

Previamente afirmamos que la forma incipiente de esta figura se encuentra en el Estado Legislativo de Derecho, en el que el rasgo característico es la supremacía de la Ley, con independencia de su contenido, lo que, eventualmente, llevaría a que su órgano emisor, el Poder Legislativo, también sea colocado en esta situación de supremacía, facilitando el uso de su poder de manera abusiva.

Por ello, el Estado Constitucional de Derecho nace como reacción a este escenario luego de la Segunda Guerra Mundial, habiéndose comprobado ya la insuficiencia del Estado de Derecho para hacerle frente a las atrocidades cometidas por el nazismo y fascismo, cuestión que clamaba el reconocimiento de una serie de derechos oponibles a cualquier política (Gascón Abellán y García Figueroa, 2016, p. 20).

Tanto Gascón Abellán como García Toma coinciden en que el Estado Constitucional de Derecho significa la culminación del desarrollo del Estado de Derecho, cuyos principales rasgos implican a la dignidad humana y a la Constitución como entes rectores de este sistema (García Toma, 2010, p. 163).

Lo anterior en modo alguno trae consigo que las Constituciones sean creación del Estado Constitucional del Siglo XX, pues estas tenían existencia aún antes del Estado Legislativo; sin embargo, como vimos anteriormente, constituían meras cartas políticas sin verdadero poder vinculante, aspecto que sí sufre una transformación importante con la instauración del Estado Constitucional de Derecho.

En consecuencia, no solo los ciudadanos, sino los propios detentadores del poder quedan sometidos a la Constitución. Y, además, el poder queda repartido de manera equilibrada entre múltiples órganos, siendo plenamente válido que su ejercicio sea permanentemente fiscalizado, lo que trae como consecuencia que se pueda atribuir responsabilidad por acciones u omisiones directamente relacionadas con el ejercicio del poder (García Toma, 2010, p. 166).

No es menos relevante que el Poder Judicial también adopta un rol importante en esta nueva forma de Estado, pues, si es que previamente los jueces eran "la boca de la ley", en el Estado Constitucional de Derecho los jueces no pueden ser sometidos a la ley si es que no es compatible con la Constitución.

Inclusive, y siguiendo los postulados de Hans Kelsen, se creará un órgano especializado en evaluar si las leyes emanadas del Legislativo se alinean a los preceptos constitucionales, teniendo el poder de expulsar del ordenamiento jurídico a aquellas leyes que no cumplan con este criterio (Tribunal Constitucional).

Para Cevallos (2023), la verificación sobre la existencia o no de un Estado Constitucional pasa por verificar ciertas exigencias en el sistema político: i) La existencia de una Constitución rígida, carácter que implica que sus procedimientos de reforma son más agravados, distinguiéndola de ley, ii) El carácter de supremacía de la Constitución, en el sentido de que el funcionamiento del Estado debe verse en función de los parámetros establecidos en la Constitución, iii) El carácter normativo de la Constitución, en virtud de lo cual debe ser directamente aplicada, iv) La existencia de un catálogo de derechos como límites al poder, con la correspondiente previsión de un sistema de garantías destinadas a protegerlos, lo que se confía en última instancia a tribunales independientes.

Finalmente, Aguiló Regla (2001), considera que los Estados Constitucionales reúnen las siguientes características: i) La existencia de una constitución rígida o formal, es decir, que se diferencia de la forma legal ordinaria, siendo superior a ella, ii) La Constitución asume los valores y fines del constitucionalismo como ideología, mediante la limitación del poder político y la garantía de los derechos y iii) La Constitución tiene que ser practicada; es decir que tiene que haberse consolidado una práctica jurídica y política que demuestre que juega su papel en el sistema jurídico-político, logrando así la estabilización de las conductas jurídicas y políticas de la comunidad

(p. 450-452).

En unificación de las teorías hasta ahora expuestas, podemos afirmar que el Estado Constitucional de Derecho tendrá las siguientes características:

1. La Supremacía y normatividad de la Constitución:

   La Constitución transita de ser una mera carta política a tener efectiva vinculatoriedad; y, en consecuencia:

   - Tanto ciudadanos como poderes públicos se encuentran sometidos a ella.
   - Es directamente aplicable como parámetro de validez jurídica.
   - Rige el proceso político del Estado.

2. La Constitución cumple un rol esencial de limitación del poder.

   Sobre todo a través de:

   - La imposición de límites jurídicos a las esferas de actuación de los detentadores del poder.
   - La regulación de mecanismos de control y fiscalización del poder.
   - El establecimiento de un catálogo de derechos fundamentales.

3. El poder se encuentra distribuido entre diferentes detentadores del poder

   Como consecuencia de ello:

   - Los detentadores de poder están obligados a cooperar para la formación de la voluntad estatal.

   - Se cuenta con mecanismos de control interorgánico.

4. El carácter rígido de la Constitución

   Manifestado en una doble esfera:

   - Mecanismos de reforma más agravados que los de las leyes de inferior jerarquía.
   - La existencia de una esfera inmodificable, constituida, por ejemplo, por los derechos fundamentales.

5. El rol activo de la judicatura

Los jueces pasan de ser portadores de “la boca de la ley” a ser verdaderos garantes del respecto de la Constitución, tomando un rol activo en la limitación del poder.

4.2.1.1. Una posición contrapuesta: Jeremy Waldron y el gobierno de los jueces

Antes de pasar a abordar nuestra siguiente categoría de estudio, consideramos pertinente tomar los postulados opuestos de Jeremy Waldron a manera de contraargumentación, pues nos permitirá establecer algunas aclaraciones que son necesarias para no distorsionar el concepto de “Estado Constitucional de Derecho”.

Jeremey Waldron es uno de los filósofos y estudiosos del Constitucionalismo más influyentes del Siglo XX, y no por sus posiciones compartidas; sino porque, al contrario, es uno de los críticos más sólidos del Constitucionalismo contemporáneo.

En su libro “contra el gobierno de los jueces”, el autor enuncia una serie de cuestionamientos no solo a la labor de revisión de constitucionalidad de los jueces; sino, además, al propio Constitucionalismo como doctrina. Extraemos aquí algunas de sus consideraciones más relevantes.

Waldron (2018) comienza por formular su crítica tomando uno de los elementos fundantes del Constitucionalismo contemporáneo: la idea de la limitación del poder, que, utilizando como una de sus herramientas la distribución del mismo, desde la perspectiva del autor termina por dispersarlo, controlarlo y hacen más lento el proceso del poder.

Sin embargo, para el autor existe un aspecto que merece más atención en esta forma de Constitucionalismo; y es el hecho de que las restricciones que se intentan poner a los poderes públicos no son solo tal, sino que llegan a ser intervencionistas en la labor estatal, de manera que, en virtud de esta corriente de pensamiento se pueda decidir no solo lo que no debe hacer el Estado, sino también lo opuesto, es decir lo que sí debe hacer.

Lo anterior, incluso poniendo en riesgo o anulando la representación efectiva de los ciudadanos comunes. Es decir, cuestionando la esencia misma de la democracia bajo la excusa de “la tiranía de la mayoría”, lo que deviene en que se entregue la toma de las decisiones más trascendentales a la judicatura.

Para Waldron, eso no es más que un error, dado que, en muchas ocasiones, se observará una tendencia de la judicatura por colocarse en

una posición de supremacía, tomando decisiones en última instancia sin que recaiga sobre ellos ningún tipo de responsabilidad, y pasando, incluso, por sobre las decisiones de los poderes que sí han sido elegidos directamente por la población.

Es decir que, en la práctica, al quitar la capacidad de decisión a los órganos de elección democrática y confiarla a los tribunales, también se está reduciendo la capacidad de decidir del propio pueblo a través de la propia Constitución, el mismo documento que debería empoderarlo.

La crítica de Waldron no se agota en el problema de legitimidad democrática que tendrían los jueces al momento de abordar cuestiones trascendentales para el Estado; sino que, además, indica que su propia labor al momento de hacerlo resulta problemática, en tanto "distrae [a los justiciables] con temas secundarios acerca de precedentes, textos e interpretación" (Waldron, 2018, p. 58).

El texto de Waldron también se aborda desde términos de conveniencia, pues, en su opinión, no todo tipo de demandas sobre derechos debería ser abordada en el plano judicial, pues algunos obtendrán mejores resultados en el plano netamente político.

Esto se explica, primero, porque un legislador se encuentra más cerca de entender la posición de los ciudadanos que representa que los jueces, y como indica Raz (citado en Waldron, 2018), "es más probable que aquellos cuyos intereses no están afectados por una decisión no son los más adecuados para tratar de buscar honestamente qué es justo en las circunstancias dadas".

Además, si es que trata de un derecho que no solo afecta a un ciudadano, sino a multiplicidad de ellos, es evidente que, en lugar de una sentencia, más eficaz será el promover la implementación de una iniciativa legislativa en el Parlamento.

Y, agrega Waldron, si bien podría argüirse que los legisladores actúan guiados por determinados grupos de intereses, lo cierto es que los tribunales tampoco escapan a esta situación. Los mismos problemas de corrupción con que se mide al Legislativo se pueden extender al Judicial.

Para resumir sus ideas, Waldron indica que son 3 los rasgos distintivos de la supremacía judicial:

- El desplazamiento del autogobierno: En tanto las cuestiones más vitales y divisivas de los Estados se deciden en los tribunales,

arrancando así a la población su capacidad para decidir su propio orden social, político y económico.

- La conversión del juez en el nuevo soberano: Para lo que toma las ideas de Hobbes respecto de que no se puede imponer límites al soberano mediante otro órgano sin convertir a este en el nuevo soberano (en este caso, lo serían los jueces).

- La usurpación del poder constituyente: Lo que se produce cuando los jueces se atribuyen el poder de definir y redefinir la Constitución, señalando incluso que "hablan en nombre del pueblo".

Como vemos, Waldron aborda varias cuestiones que es relevante rescatar si es que se tiene como objetivo defender la validez, pero, sobre todo, la legitimidad del Estado Constitucional de Derecho.

El primer problema que detecta Waldron está relacionado con la legitimidad democrática de las decisiones de los jueces, quienes, al abordar al interior de sus procesos judiciales los asuntos más trascendentales para el Estado, arrancan del pueblo su capacidad de autodeterminación.

De acuerdo a lo que afirma Waldron, parecería que el Poder Judicial incurre en una verdadera invasión de las atribuciones de otros poderes, llegando al grado de señalar que en sus decisiones se observa una tendencia de intervencionismo estatal.

Sin embargo, esta crítica debe ser atendida con cuidado. Primero, porque, aunque los jueces no provengan de elección directa como el Poder Legislativo, no convierte a su función en antidemocrática, principalmente porque es el propio constituyente el que le asignado la función de impartir justicia de conformidad con la Constitución y las leyes[3].

Esto también nos lleva a poder contradecir la segunda crítica, referida a que se abroga la determinación de políticas cuya definición compete al sector netamente político del Estado, y más propiamente, a la población.

Sin embargo, el Poder Judicial no actúa de manera inmotivada. Su fuero se activa en los supuestos específicamente regulados en la Constitución y el ordenamiento jurídico. En el caso de la justicia constitucional, ello será así cuando se alegue la vulneración de derechos fundamentales, o, en su caso, la incompatibilidad de las normas de inferior jerarquía con el contenido de la Constitución.

[3] Como así indica, a manera de ejemplo, el artículo 138 de la Constitución peruana.

Es decir, que, en puridad, la intervención de los magistrados sigue obedeciendo a la regulación elaborada por el constituyente.

No puede negarse que, sobre todo, el Tribunal Constitucional tiene el poder de decisión en cuestiones de la más alta trascendencia – por ejemplo, cuando se ventilan temas relativos al capítulo económico de la Constitución - pero ello no escapa del ya alegado cumplimiento de funciones constitucionalmente asignadas, que, para el caso del Tribunal Constitucional son aún más contundentes: resguardar la constitución.

Aun así, ni el Tribunal Constitucional ni los magistrados del Poder Judicial tienen el poder de implementar las políticas que a su parecer podrían ser las más convenientes, pues, como máximo, sus decisiones tienen carácter orientativo para el resto de los poderes públicos.

Waldron también indica que en ocasiones es mejor que ciertas materias sean decididas solo en el plano político, por estar el Legislativo más cercano a comprender las necesidades de la población que un juez.

Es innegable que cuando una cause atañe a una multiplicidad de afectados tendrá más eficacia la adopción de una iniciativa legislativa o una política pública, sin embargo, también es innegable que no todas las demandas de la población son atendidas por el Poder Legislativo, lo que es especialmente tangible en el Perú, donde el carácter multicultural deviene en que las demandas provengan de un sinfín de sectores que no necesariamente se ven atendidas en sede legislativa.

Ahora bien, existe también una cuestión que Waldron agrega y nos parece sumamente conveniente responder y es el hecho de que cuando los jueces asumen la labor de fiscalizar el ejercicio del poder (especialmente del Poder Legislativo), indirectamente se convierte en un suprapoder, en “el nuevo soberano ilimitado” como indicaba Hobbes, pues fiscaliza sin ser fiscalizado, sin responder políticamente por sus decisiones aun cuando estas no sean adecuadas.

Y lo cierto es que esta crítica sí encuentra razón de ser, puesto que la manera en que en multiplicidad de oportunidades se presenta al Estado Constitucional de Derecho y, en general, al Constitucionalismo Contemporáneo, pareciera colocar al Poder Judicial como un poder supremo, quien en nombre del resguardo de la Constitución puede limitar el poder sin ser limitado.

Pero este postulado es erróneo. La limitación del poder que es propia del

Estado Constitucional de Derecho no coloca al Poder Judicial – o al Tribunal Constitucional - en una situación de superioridad, pues si es que se limita al Ejecutivo y al Legislativo, así también se debe hacer con la magistratura.

Y para este sector, la limitación más importante, aunque considerada por Waldron como un distractor, es la motivación de sus decisiones, que, además, no se reducen a la colocación mecánica de argumentos vacíos, sino que, además, deben seguir con determinados estándares de argumentación.

Tanto es así que la vulneración de estos estándares habilita la revisión de la argumentación de los jueces, sino en instancias superiores, inclusive en un procedimiento especial de amparo.

Es por esto que no cabe soslayar la importancia de la argumentación para un órgano cuya función primordial en emitir decisiones que involucren afectación de derechos fundamentales, inclusive, al interior de la actividad de los órganos políticos, puesto que será este elemento uno de los elementos que doten de legitimidad a la decisión adoptada.

Ahora bien, tampoco es innegable que los problemas de corrupción de funcionarios también alcancen al fuero judicial, lo que se hace relevante en países como el Perú. Con ello es innegable la existencia de un problema más hondo que precisa de reformas integrales, no solo en el seno de los procesos, sino incluso en el aspecto ético de la educación que reciben los pobladores.

Pero aceptar esta idea no puede, a su vez, socavar la necesidad de un control judicial como límite del poder, sobre todo en escenarios donde la tan alegada legitimidad democrática a la que se refiere Waldron deja de perseguir el bienestar social, para que, en su lugar, pase a ser el escudo de la arbitrariedad.

Como indicara Atienza (2025) en opinión que compartimos:

> No es lo mismo que el juez opere dentro de sociedades bien organizadas, con una institucionalidad jurídica fuerte, en la que existen otras instancias —aparte de la judicial— encargadas de la defensa de los derechos fundamentales, a que no sea así, y la alternativa a la actuación judicial sea simplemente el desamparo de los individuos en relación a la protección de sus derechos.

4.2.2. CONTROL POLÍTICO

Hemos expuesto en el anterior apartado que, como parte del Estado Constitucional de Derecho, la Constitución cumple un rol de limitación del poder, estableciendo, como parte de ello, una serie de mecanismos que funcionarán a manera de frenos del mismo.

Coincide con ello Valadés (2002), cuando refiere que:

> Los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional. (p. 67)

Cuando dichos mecanismos son utilizados entre los distintos detentadores del poder, serán denominados, en términos de Loewenstein, como controles interorgánicos, siendo esta la categoría de estudio de este trabajo de investigación.

Como los reconoce el propio Loewenstein (1957), la dinámica del poder se verifica de manera más tangible entre el Legislativo y el Ejecutivo (p. 253), y ello se hace tangible en la historia del constitucionalismo peruano, dado que, dependiendo del contexto histórico, el constituyente ha fortalecido o debilitado las instituciones de control político para el Ejecutivo y Legislativo, conforme desarrollamos a continuación:

i. Constitución de 1823:

Siendo la primera de las Constituciones, se caracteriza por un Legislativo fuerte frente al Ejecutivo, producto de la reciente experiencia con la monarquía española. Así lo enunciaba Jorge Basadre (citado por Ramos Núñez, 2018), al señalar que "si la acción del Poder Ejecutivo era la de una sombra, la del presidente de la República era la sombra de una sombra".

De manera taxativa, esta Constitución preveía una función de control para el Senado, prevista en su artículo 90, inciso 5, que consistía en declarar ha lugar la formación de causa contra el Presidente, los Ministros de Estado y el Supremo Tribunal de Justicia.

ii. Constitución de 1826:

En contraposición a la Constitución de 1823, la de 1826 fue el proyecto de Bolívar para instaurar un mandato vitalicio recaído en su persona. A pesar de haber durado solamente dos meses, se preveía una función de acusación contra el Vicepresidente y los Ministros de Estado (artículo 55), más no

contra el propio Presidente de la República.

iii. Constitución de 1828:

Denominada como "la madre de las Constituciones" por haber introducido instituciones imprescindibles que luego serían replicadas por Constituciones posteriores. En materia de control político, se previó para el Congreso la función de acusar al Presidente, al Vicepresidente y a sus ministros (artículo 22) y; asimismo, la obligación de los ministros de responder a los pedidos de informes del Congreso (artículo 98).

iv. Constitución de 1834:

Fue producto de la revisión efectuada a la Constitución de 1828, por su propia disposición contenida en el artículo 176, que prescribía que "se conservará sin alteración ni reforma por cinco años". Y si bien esta Constitución mantuvo las disposiciones de control político de la Constitución de 1828, no llegó a aplicarse en la práctica, principalmente, por los conflictos existentes en el país en aquella época, así como el proyecto de Confederación peruano-boliviana instaurado por el general Santa Cruz. (Ramos Nuñez, 2018),

v. Constitución de 1839

Promovida por Agustín Gamarra ante la caída de la Confederación peruano boliviana, mantiene las instituciones de control previstas en la Constitución de 1834.

Esta constitución tiene la característica de fortalecer especialmente al Presidente de la República, a través, por ejemplo, de la extensión de la duración de su mandato a 6 años (artículo 78), o de la atribución de facultades como convocar al Congreso y abrir sus sesiones, tanto ordinarias como extraordinarias (artículo 87, incisos 3 y 4).

vi. Constitución de 1856

Producto de la Convención Nacional convocada por Ramón Castilla luego de su victoria en la batalla de La Palma. Como característica se observa que intenta mitigar los poderes concedidos al Presidente de la República con la Constitución anterior; reduciendo, por ejemplo, su mandato presidencial a 4 años (artículo 80).

Así mismo, en materia de control político, introdujo como causal de vacancia presidencial que el mandatario impidiera la reunión del Congreso o que lo disolviera (artículo 83 inciso 4).

Cabe hacer mención de que en este mismo año fue emitida la Ley Orgánica del Consejo de Ministros, regulando en su artículo 37 al voto de censura

como facultad de las Cámaras del Congreso.

vii. Constitución de 1860

Siendo la más longeva de las Constitución por su larga duración, se caracterizaba por representar un punto medio para las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo.

En materia de control político, introduce la figura de la interpelación ministerial en el artículo 130.

viii. Constitución de 1867

Esta Constitución fue promulgada por Mariano Ignacio Prado, quien asume la presidencia tras un escenario caótico en el Perú: el conflicto con España de 1864. Jorge Basadre atribuye como causas ocultas del conflicto, además del cobro de la deuda nacida de la capitulación de Ayacucho, el intento de España de apoderarse de las islas guaneras (Basadre, 2014, p. 196).

Como consecuencia de las negociaciones con el general español José Manuel Pareja, se firma el Tratado Vivanco-Pareja, a través del cual el Perú se comprometía al pago de tres millones de pesos a cambio de la desocupación española de las islas guaneras. El descontento que generó sería el escenario que favoreció el levantamiento y posterior toma de mando de Mario Ignacio Prado (Basadre, 2014, p. 199).

Declarada la guerra a España y culminado el conflicto en el combate del 2 de mayo, en 1867 se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, autor de la Constitución del mismo año, que tuvo apenas medio año de vigencia. En materia de control político, se incorpora, aunque, sin mayor desarrollo, el conocimiento de las infracciones constitucionales como atribución del Congreso (artículo 59).

ix. Constitución de 1920

Esta Constitución, promulgada durante el gobierno de Leguía luego de su golpe de estado de 1919, reviste importancia porque conforme indica Ramos Núñez (2018), introduce el constitucionalismo social al reconocer derechos de segunda generación.

Ramos Núñez también señala que en esta Constitución principalmente se recogió la voluntad del presidente, lo que se observa en modificaciones estratégicas. Por ejemplo, la ampliación del periodo presidencial de 4 a 5 años; y, además, la eliminación de la renovación parlamentaria por tercios, estableciendo que su elección se efectuaría por única vez, coincidiendo el periodo de su mandato con el del presidente.

En materia de control, se introducen figuras importantes. Así:

- Se regula de manera más completa la figura de la acusación constitucional en el artículo 95, estableciendo los sujetos pasibles de la misma (Presidente de la república, los miembros de ambas Cámaras, los Ministros de Estado y los Vocales de la Corte Suprema), y los supuestos en los que procede; valga decir, infracciones a la Constitución y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 95).

- Regula la suspensión de funciones como consecuencia de la procedencia de la acusación constitucional (artículo 97 inciso 1).

- Establece la facultad del Parlamento de conformar comisiones de investigación (artículo 99).

Posteriormente, una enmienda constitucional dictada en 1923 permitiría la elección inmediata de Leguía, pese a la prohibición original del artículo 133, y fortaleciendo aún más la figura del presidente.

x. Constitución de 1933

Esta Constitución se promulga durante el gobierno de Sánchez Cerro; y, de manera reaccionaria a la anterior Constitución, intentó limitar las atribuciones del poder ejecutivo; por ejemplo, prohibiendo la reelección inmediata del Presidente; así como prohibiendo que se realicen modificaciones en contrario (artículo 142).

En cuanto a control político, esta Constitución regula de manera más ordenada y específica los supuestos en los cuales el Presidente puede ser acusado constitucionalmente durante su periodo, siendo estos: traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales o parlamentarias, disolver el Congreso, o impedir la reunión o el funcionamiento del Congreso o del Jurado Nacional de Elecciones.

xi. Constitución de 1979

Un rasgo común a las características previamente estudiadas es que fueron producto de gobierno de facto, que, llegados al poder, intentaban expedir nuevos textos constitucionales con la finalidad de legitimar sus mandatos.

Lo propio generó que durante años se cometieran abusos que; sin embargo, no evitaron el surgimiento de instrumentos internacionales de Derechos Humanos como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, suscrita en 1969 por diferentes estados, incluyendo el peruano.

La influencia de esta corriente, sumada a las convulsiones sociales producidas en 1977 y que trajeron como resultado desapariciones, deportaciones y encarcelamientos, convirtió en inminente que el gobierno de facto, liderado por Francisco Morales Bermúdez, concretara su dimisión, afirmando que el gobierno sería entregado a los civiles, previa convocatoria de una asamblea Constituyente (Urquizo Pereira, 2025, p. 102).

Este es el contexto que vio nacer a la Constitución de 1979, considerada una de las más importantes en nuestra historia constitucional, principalmente, porque fue producto de un verdadero consenso, al haber tenido representación de diversos partidos políticos que, al no obtener una mayoría, se vieron obligados a debatir para llegar a acuerdos finalmente introducidos en el texto constitucional (García Belaunde, 1992).

Y si bien, como apunta Urquizo Pereira (2025), esta constitución goza del mérito de no legitimar la toma de poder de un caudillo como todas las anteriores, sí introduce, por primera vez, una facultad poderosa de control para el Poder Ejecutivo, cual es la disolución parlamentaria.

Téngase en cuenta que, en los textos constitucionales previos, el disolver el Congreso era causal de vacancia. En cambio, con la Constitución de 1979, si bien se mantiene esta causal, se establece como excepción que se produzca con arreglo al artículo 227; es decir, en caso de que se haya censurado o negado la confianza a tres consejos de ministros.

xii. Constitución de 1993

Como es de conocimiento general, la Constitución de 1993 fue promulgada luego del autogolpe de Estado instado por el entonces presidente Alberto Fujimori, consecuencia de lo cual se disolvió el Congreso de la República; y, además, se convocó a una Asamblea Constituyente a fin de redactar una nueva constitución.

Sin embargo, si como hemos referido anteriormente la Constitución de 1979 tenía legitimidad de origen por ser producto del consenso, ¿cómo es que se favoreció la expedición de una nueva carta constitucional a menos de 5 años de su vigencia?

La respuesta se encuentra en el panorama existente al momento de producidos estos hechos, descrito por el Dr. José Béjar Quispe (2015) y que describimos a continuación:

- La situación de grave crisis económica en que se encontraba el país luego del gobierno de Alan García, con tasas de inflación de hasta

1,603,700%.

- La desconfianza de la población en las instituciones estatales, producto del periodo de violencia propagado por grupos armados.

- La incapacidad del Estado para atender las crecientes demandas sociales.

Todo esto propició que, ante la disolución del Congreso y la expresa indicación de que resultaba necesario reformar la Constitución de 1979, no se evidenciaran protestas de parte de la población (Béjar Quispe, 2015, p. 31).

Abordemos ahora, la regulación actual del control político que desarrolla la Constitución de 1993.

En nuestro país, se reconoce como una función inherente del Poder Legislativo la del control político frente al Ejecutivo, a través de diferentes mecanismos previstos constitucionalmente y que autores como Landa Arroyo (2004) clasifican en función del momento de su ejercicio. Veamos:

- Control preventivo: Cuya estación corresponde al momento de formación de los integrantes del gobierno. Este tipo de control comprende a la investidura parlamentaria (art. 130 de la Constitución).

- Control funcional: Relativo a la supervisión que se ejerce respecto del funcionamiento de las instituciones estatales, y comprendiendo dentro de él a los pedidos de información (art. 96 de la Constitución), la invitación de los ministros a informar (art. 84 del Reglamento del Congreso), estación de preguntas (art. 129 de la Constitución) y dación de cuenta de la delegación legislativa al Ejecutivo (arts. 104, 118.19 de la Constitución).

- Control represivo: Referida a la función investigativa que, además, puede traer aparejada una sanción, comprendiendo aquí a la interpelación (art. 131 de la Constitución) y censura ministerial (art 132 de la Constitución), las comisiones investigadoras (art. 97 de la Constitución) y el antejuicio político (arts. 99 y 100 de la Constitución).

Ahora bien, ha constituido materia de debate el considerar si el Ejecutivo cuenta con herramientas de control político; estando a que, como se mencionó previamente, esta función le está reconocida como inherente al Poder Legislativo.

Sin embargo, y como será desarrollado de manera más extensa en los apartados posteriores, la Constitución del Estado Constitucional de Derecho cumple una función de limitación del poder; y, como tal, los mecanismos que se establecen a favor de los detentadores del poder (controles interogánicos) están previstos tanto para el Legislativo como para el Ejecutivo.

De tal manera que, pese a que, en esencia, el control político no es una función propia del Poder Ejecutivo, la Constitución también ha previsto mecanismos de limitación del poder frente al Legislativo y que, originalmente, funcionaban a manera de contrapeso, constituidos por las observaciones a los proyectos de ley (art. 108 de la Constitución) y la disolución parlamentaria (art. 134 de la Constitución).

No obstante, y como será expuesto posteriormente, estos mecanismos han sufrido modificaciones que ponen en duda su eficacia como verdaderas herramientas de control político.

4.2.3. CONTROL JUDICIAL

Además del control político al que pueden ser sometidos los actos del Poder Legislativo, existe una segunda vía, constituida por la magistratura como órgano de control judicial.

En el marco del Estado Constitucional de Derecho, el control judicial adquiere un carácter importante como verdadero órgano de resguardo de la Constitución; no obstante, y como evidenciamos en apartados anteriores, en anteriores contextos socio políticos la labor del Poder Judicial se encontraba mucho más reducida.

Por tanto, en este apartado realizamos un repaso sobre la evolución de la labor de control del Poder y posteriormente el surgimiento del Tribunal Constitucional.

Además, contextualizaremos la regulación del control judicial en materia constitucional en el Perú, incluyendo las modificaciones efectuadas por la Ley N° 32153.

4.2.3.1. El Control Judicial en la división tripartita del Poder

En “El Espíritu de las Leyes”, Montesquieu (1748) considera al Poder Judicial como uno de los 3 poderes en que debía estar dividido el Estado, en tanto era necesario que las funciones del Estado se distribuyeran en diferentes órganos que eviten la concentración del poder.

Los postulados de Montesquieu también adquieren importancia en el extremo en que considera necesario el establecimiento de mecanismos que frenen los posibles

excesos cometidos por los poderes públicos, siendo parte de estos los poderes anulatorios.

Y, por tanto, si bien, *ab initio*, Montesquieu diseñó una labor reducida para este órgano del Estado, al que le encargaba, básicamente, la solución de conflictos entre particulares, lo cierto es que al momento de establecer la necesidad de la existencia de mecanismos de contrapeso interorgánico, no excluyó al Poder Judicial.

No es menos importante recordar que los postulados de Montesquieu nacieron en medio del *auge* del liberalismo, que ponía como centro de las relaciones políticas la libertad del individuo, cedida por propia iniciativa mediante el contrato social para hacer posible la organización del Estado.

Y, por tanto, también es razonable que el poder se vea ya no como dote de Dios para con el monarca, sino como una concesión del pueblo que, otorgada a los gobernantes, era necesario limitar.

Y, por lo tanto, es razonable considerar que, en los orígenes de la teoría de Montesquieu, concluyamos que el Poder Judicial también fue concebido para la consecución de esta finalidad.

4.2.3.2. El Control Judicial en los inicios del Estado de Derecho

Hemos sido consistentes en apartados anteriores en cuanto a que, previamente a la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, la labor de los jueces posterior a la Revolución Francesa estaba absolutamente limitada a la aplicación prácticamente mecánica de la Ley, lo que sería consecuencia inevitable de la supremacía legislativa que imperó en aquella época.

Ahora bien, no es menos importante tener en cuenta que, para dicha época, las constituciones existentes en el continente europeo sí preveían un catálogo de derechos. Baste revisar el capítulo primero de la Constitución francesa de 1791 en cuyo primer título se enlista una serie de derechos atribuibles a la sociedad francesa; estipulando además que “el poder legislativo no podrá dictar ley alguna que atente u obstaculice el ejercicio de los derechos naturales y civiles consignados en el presente título”.

Sin embargo, esta disposición no resultó suficiente para hacer del juez un verdadero defensor de los derechos de los ciudadanos. Le estaba vedada la interpretación de la ley y su inaplicación, concibiendo, inclusive, al Tribunal de casación como guardián de la legalidad.

4.2.3.3. El surgimiento del control concentrado de constitucionalidad

De manera previa al inicio de la Segunda Guerra Mundial, en 1928, Hans Kelsen publica "La garantía jurisdiccional de la Constitución", que sentaría las bases del control concentrado de constitucionalidad tal como lo conocemos hoy.

En esta publicación, Kelsen concibe a la Constitución como el fundamento supremo del ordenamiento jurídico y del propio Estado, lo que, en la práctica, equivale a decir que la Constitución no solamente será la base de referencia para la producción jurídica del Estado, sino que, además, establecerá sus reglas de funcionamiento, tanto para los órganos estatales como para los propios miembros de la sociedad civil.

Para Kelsen, esta forma de entender a la Constitución solo podía hacerse posible si es que también se colocaba a esta norma en la cúspide del ordenamiento jurídico; lo que traería como consecuencia que aquellas normas de inferior jerarquía que contravengan su contenido puedan ser anuladas por un órgano especializado de control: El Tribunal Constitucional.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la concepción de Kelsen tiene corte positivista en la forma en que concibe el control de constitucionalidad, dado que el parámetro de control no debe ser otro que el texto expreso de la norma. Y es que, para Kelsen, introducir "ideales" de textura abierta representaría un peligro para la democracia, al punto de utilizar el poder anulatorio por meros caprichos políticos en lugar de verdaderos argumentos jurídicos.

Inclusive, al abordar este aspecto, Kelsen se vuelve crítico del propio Tribunal Constitucional, al manifestar que la intención de su teoría no es "hacer depender la suerte de toda ley votada por el Parlamento de la buena voluntad de un colegio de jueces compuesto de una manera más o menos arbitraria, desde el punto de vista político, como sería el tribunal constitucional" (Kelsen, 1928, p. 78).

Esto se relaciona directamente a la influencia que tuvo el autor en Europa, pues, aunque, en apariencia, debió producirse un cambio de paradigma en el derecho constitucional a la supremacía constitucional diseñada por el pensador austriaco, lo cierto es que fue el propio Kelsen el que redujo el control de constitucionalidad a un plano eminentemente formal, tras indicar que la división entre control formal y material no es más que una ambición política. Y, por lo tanto, establecer límites al contenido de las leyes en forma de principios y directrices era un sinsentido jurídico.

Esto devino a que, en el plano de los hechos, la Constitución pasara a ser referente de producción jurídica, pero no el fundamento del Estado como Kelsen pretendía.

Y, como se vio en los estudios previos, el verdadero cambio solo se produjo de manera posterior a la Segunda Guerra Mundial, en donde, a efectos de no ser redundantes, solo resumiremos en la idea de que la judicatura asume un rol de verdadero garante de la Constitución, mediante la tutela de los derechos fundamentales como verdaderos límites al poder.

4.2.3.4. El debate del Siglo XX: Schmitt vs Kelsen y el guardián de la Constitución

Estando a que en el siguiente epígrafe será abordada una de las objeciones al control judicial de los actos Legislativos, constituida por la doctrina de las *political questions*, consideramos necesario traer a este estudio el debate que sostuvieron dos grandes pensadores del Siglo XX sobre quién debía ser el guardián de la Constitución.

Hans Kelsen, fiel a su teoría sobre el control concentrado de constitucionalidad, concebía la necesidad de que este rol sea asumido por un Tribunal Constitucional con poderes anulatorios. Mientras tanto, Carl Schmitt defendía la asunción de este rol únicamente sobre el Presidente del Reich alemán; en su concepción, "un poder neutral, mediador, regulador y tutelar" (Schmitt, citado por Herrera, 1994).

La principal objeción de Schmitt para confiar el análisis de constitucionalidad a otro órgano descansaba en que, en su opinión, este tipo de examen siempre era político; y, por lo tanto, "el establecer un Tribunal especial para decidir la constitucionalidad de la ley [significaba] una desviación por razones políticas de la lógica del Estado de Derecho" (Schmitt, citado por Herrera, 1994).

El postulado de Schmitt guardaba coherencia con la forma en que conceptualizaba a la Constitución, no como un orden nacido a partir de la decisión de una autoridad (como suele argumentarse); sino como una serie de principios que preceden a esta decisión, representados en consensos sociales sobre los fines comunes y los límites impuestos a la actividad legislativa (Schmitt, citado por Herrera, 1994).

Por lo tanto, si es que estos principios precedían a la propia autoridad que los traducía en normas escritas, era inconcebible que otro órgano distinto al Presidente del Reich intentara ejercer control sobre ellas, máxime cuando, conforme se señaló anteriormente, este control nunca será apolítico.

Precisamente esta fue la forma en que fue concebido el control judicial en la Constitución de Weimar, donde no se preveía la existencia de un "Tribunal Constitucional" que ejerciera control concentrado, dejando así abierta la posibilidad de que cualquier juez pueda ejercer control difuso; que, sin embargo,

se caracterizaba por tener carácter eminentemente residual, pues lo contrario, implicaría una "politización de la justicia" (Schmitt, citado en Herrera, 1994)., transgresora de la separación de poderes, en tanto que "a un juez no se le puede transferir la decisión en materia política sin alterar su posición constitucional" (Schmitt, citado en Herrea, 1994)

Kelsen se encargaría de responder las objeciones de Schmitt, con base en tres postulados que recogemos a partir de lo expuesto por Herrera (1994):

i) Lo político implica el ejercicio del poder. La resolución de un conflicto de intereses también representa una forma de ejercicio del poder; y, por lo tanto, el control judicial de constitucionalidad no altera la posición de los jueces en la Constitución.

ii) Lo anterior también se manifiesta en los hechos que preceden a una sentencia judicial, en tanto un conflicto de intereses es también un conflicto de poder, no existiendo una naturaleza política que se oponga a la judicial, sino, las más de las veces, la voluntad de las partes de no recurrir a la judicatura para la solución de sus conflictos.

iii) El postulado de Schmitt acerca del poder del Presidente Federal es solamente un reavivamiento de la monarquía constitucional del S. XIX, que se basa en la ficción de que la Constitución puede ser violada solo por el Parlamento.

Schmitt no agotaría sus postulados en la discusión que sostuvo con Kelsen a nivel doctrinario; sino que le servirían, inclusive, como argumentos de defensa cuando en 1932, mediante decreto del 20 de julio, el canciller Von Papen destituyó al gobierno socialdemócrata en Prusia bajo acusaciones de comunismo.

Este último recurrió al Tribunal Estatal del Reich para declarar inconstitucional este decreto. Sin embargo, la demanda fue desestimada con base en un argumento imprescindible para el estudio de esta sección, que Vita (2020) resume de la siguiente manera:

> El Tribunal entendió que las medidas adoptadas por el Reich eran necesarias para el restablecimiento del orden y la seguridad en Prusia y, por lo tanto, no eran pasibles de escrutinio judicial sino patrimonio de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Las críticas al fallo no se hicieron esperar, siendo especialmente relevantes las

de Herman Heller[4] y el propio Kelsen.

El argumento de Heller estaba sustentando en lo que hoy conocemos como "test de proporcionalidad", pues, en esencia, argüía que incluso las facultades discrecionales deben encontrar límites y no ejercerse de manera desmesurada, límites que se encuentran en el derecho.

Para el caso analizado, "las medidas adoptadas por el Reich no habían sido ni idóneas — aumentaron la violencia en vez de frenarla—, ni necesarias — existían otros medios alternativos—, y lesionaban excesivamente el principio federal contenido en la constitución" (Heller, citado en Vita, 2020).

De lo que se desprende que, desde la posición de Heller y Kelsen, se reafirmaba la posibilidad de revisión judicial de actos que en esencia serían calificados de políticos, pues, aunque cuenten con cierto margen de discrecionalidad, esto no significa que deban ser ejercidos de manera arbitraria, pues, ante este supuesto, se habilitará el fuero de la judicatura.

4.2.3.5. Objeciones al control judicial de los actos parlamentarios: las *political questions* o cuestiones políticas no justiciables

a. El origen de la doctrina: Marbury vs Madison

La doctrina de las *political questions* es propia de los Estados Unidos de Norteamérica, a través de la cual el Tribunal Supremo se abstiene de conocer asuntos cuya naturaleza "política" escapan de su competencia.

Sobre ello, García Toma (2003) ha definido a las cuestiones políticas como "aquellas decisiones vinculadas a la dirección política del Estado (…) que manifiestan la voluntad de un órgano político – Ejecutivo o Legislativo a efectos de crear, regular, modificar o extinguir una relación de poder" (p. 433).

Como bien indica Néstor Sagüés (2008), esta orientación ya se encontraba presente en lo resuelto por el Tribunal en el caso Marbury vs Madison, donde, a la vez que se establecía la facultad de los jueces para declarar la inconstitucionalidad de una ley, se declaraba la incompetencia de los mismos para conocer asuntos políticos.

Así, el juez Marshall concluía que el Poder Judicial no tenía facultades para decidir la forma en que el Poder Ejecutivo o sus funcionarios debían desempeñar sus funciones, pues tales asuntos se encontraban

[4] Quien actuó como defensor de la parte demandante.

dentro de la esfera de discrecionalidad de los mismos (Sagües, 2008, p. 74).

Aunque de forma posterior a este pronunciamiento el Tribunal Supremo citó las *political questions* en múltiples ocasiones, doctrina autorizada como Espinoza-Saldaña afirma que con el caso Luther vs Borden este postulado se consolidó.

El caso se remonta a 1849, en Rhode Island, estado norteamericano que, a diferencia de sus pares, no adoptó una nueva constitución a pesar de la Revolución estadounidense, continuando así bajo el régimen de su Constitución de 1663.

Ante esto, en 1841 se conformó una comisión conformada por distintos ciudadanos, quienes serían los encargados de redactar una nueva Constitución que sea aceptada por el pueblo, promulgada en 1843. Además, tendrían la tarea de convocar a nuevas elecciones para gobernador.

Sin embargo, esto no fue aceptado por el gobierno del presidente John Tyler, quien no solo desconoció esta "Constitución del pueblo", sino que, además, declaró al estado bajo "Ley marcial"; es decir, bajo el control del Ejército.

Marthin Luther, quien formaba parte de este movimiento, fue arrestado por L. Borden, quien ingresó al domicilio del primero sin autorización previa. Es debido a ello que Marthin Luther demanda a Borden solicitando que se declare ilegal la irrupción a su domicilio, pero basado en un argumento de gran importancia. Y es que Luther argüía que el gobierno no era republicano, como enunciaba el art. 4 de la Constitución, y, por tanto, era ilegal.

En este panorama, el Tribunal Supremo consideró que resolver el asunto sometido a su conocimiento pasaba por decidir qué facción debía gobernar, por lo que declaró que el art. 4to de la Constitución, que establecía la forma republicana de gobierno, era una cuestión política no justiciable.

Otro caso que constituye un hito para esta doctrina es Baker vs Carr (1962), donde el Tribunal Supremo delimitó los criterios que permitirían dilucidar si se está ante *political questions*, siendo estas:

- Materias reservadas a reparticiones "políticas" por la Constitución.

- Materias donde no se pueda identificar normativa distinguible y aplicable a nivel judicial.
- Cuestiones donde la decisión dependa de materias relacionadas a una discrecionalidad gubernativa (no judicial).
- Asuntos donde no existe posibilidad de "faltar el respeto a otras ramas del Gobierno" sin intervención judicial.
- Asuntos donde necesariamente se tenga que recurrir a una decisión política anteriormente adoptada.
  (Espinoza-Saldaña, 2013, p. 180)

Ha de tenerse presente, no obstante, que estos criterios adolecen de un nivel de imprecisión que, lejos de constituir un precedente claro que sirva de guía para futuras decisiones, abre la posibilidad de que los magistrados decidan con amplia discrecionalidad sobre cuándo se está presente o no frente a una *political question*.

A fin de enriquecer el debate, tomaremos los postulados de algunos doctrinarios en materia constitucional sobre la validez o no de esta doctrina.

b. Posición de Ricardo Guastini sobre las *political questions*

En "Estudios de teoría constitucional", Ricardo Guastini (2001) aboga por la constitucionalización del ordenamiento jurídico, entendiendo por ello los ordenamientos impregnados por la Constitución, de manera tal que esta rija la producción normativa, la jurisprudencia y la doctrina, pero, por sobre todo, las actuaciones de los actores políticos y las relaciones sociales.

Guastini también propone 7 condiciones a partir de las cuales se puede afirmar que, en mayor o menor medida, un ordenamiento jurídico se encuentra constitucionalizado, siendo estas:

- La existencia de una Constitución rígida, determinado por procedimientos especiales de reforma constitucional distintos a los de las leyes ordinarias, y principios constitucionales que no pueden ser modificados (constitución material).

- La garantía jurisdiccional de la Constitución, referido a la existencia de procedimientos de contraste de validez de las leyes con la Constitución.

- La fuerza vinculante de la Constitución, es decir que las normas constitucionales sean directamente aplicables, vinculantes y capaces

de producir efectos jurídicos.

- La sobreinterpretación de la Constitución, que significa que en la Constitución no existen lagunas, dado que de ella pueden ser extraídas numerosas normas implícitas que permiten regular cualquier aspecto de la vida política.

- La aplicación directa de las normas constitucionales, mediante su carácter vinculante, su sobreinterpretación, y su capacidad de regular las relaciones sociales no solo entre Estado y particulares, sino incluso entre los propios particulares.

- Interpretación conforme a las leyes, armonizando la legislación con la Constitución.

- La influencia de la constitución sobre las relaciones políticas.

Teniendo en cuenta que en este apartado abordamos netamente la cuestión relativa a las cuestiones políticas no justiciables, nos detendremos en la condición 4: sobreinterpretación de la Constitución.

Hemos indicado previamente que por sobreinterpretación, Guastini explica que en la Constitución no existen lagunas, y, por lo tanto, es posible extraer una multiplicidad de principios que rijan la vida política.

Esto se explicaría porque, desde su punto de vista, existen dos posibles formas de interpretación Constitucional. La primera, admite que, ante la falta de normas expresas, se acepta la existencia de lagunas que suelen suplirse con el principio de que "todo lo que no está prohibido está permitido".

Una segunda posibilidad, propia de la constitucionalización del ordenamiento jurídico, es aquella en donde no hay espacio para las lagunas, debido a que las normas expresamente reguladas en la Constitución permiten extraer muchas otras, permitiendo que cualquier aspecto de la vida política sea regulado.

Guastini (2001) no agota su planteamiento en esta idea, sino que la conecta con las actuaciones legislativas, concluyendo así que la primera de las primeras interpretaciones permitiría que existan márgenes de actuación discrecionales por parte del legislador que no puedan ser controladas judicialmente debido a que en la propia Constitución no se establece un parámetro de validez.

Pero conforme a la segunda forma, las cuestiones puramente políticas no existen, puesto que, al no existir lagunas, las actuaciones legislativas ya están previamente reguladas en la Constitución; es decir que existe un parámetro previamente establecido a partir del cual se podrá determinar si es que tales actuaciones son o no inválidas.

Para Guastini (2001), esta segunda forma es la que se corresponde con la Constitucionalización del ordenamiento jurídico: no existen zonas exentas de control constitucional.

c. Posición de Ronald Dworkin sobre las *political questions*

La teoría del derecho de Dworkin es considerada una de las más importantes del siglo XX por su carácter crítico del pensamiento dominante. Y es que en "Los derechos en serio", Dworkin, rechazando abiertamente el positivismo dominante, sostiene que el derecho no solo está compuesto de reglas expresamente recogidas en normas jurídicas; sino además por principios.

Para Dworkin (1977), los derechos significan triunfos frente a las mayorías; y, por tanto, el derecho no está diseñado solo para servir a la consecución de los objetivos sociales del poder político (como así sostenían las concepciones utilitaristas); sino que, esencialmente, es un dispositivo que tiene como finalidad limitar el poder de las mayorías garantizando los derechos de los individuos frente a sus agresiones.

La concepción de Dworkin también influye en la forma en que se concibe al sistema judicial, puesto que, a diferencia de lo señalado por Hart (a quien critica expresamente), no hay espacio para la discrecionalidad judicial, en tanto, cuando un juez no encuentre norma aplicable al caso concreto (en los llamados "casos difíciles"), deberá valerse de los principios para resolver el caso.

Dworkin niega que los jueces tengan poder político, y a estos efectos, diferencia dos clases de argumentos: i) argumentos políticos, que favorecen o protegen metas colectivas y ii) argumentos de principio, cuya finalidad es defender o proteger un derecho individual. Para Dworkin, son los segundos los que deben estar presentes en la labor judicial (Dworkin, 1977).

Dworkin abordar el problema de la revisión judicial de los actos parlamentarios a través de sus objeciones, que va descartando una a una. Primero, desde el argumento de la democracia, conforme a la cual las decisiones políticas solo deben ser resueltas por órganos que son

políticamente responsables; es decir, el propio parlamento.

Ante ello Dworkin aduce que, por sí mismo, reducir el concepto de democracia a esta forma de pensar va en contra de la esencia misma de la democracia, máxime cuando la Constitución norteamericana no establece restricción para los tribunales de hacer esta clase labor de revisión.

Sin embargo, Dworkin plantea un argumento más fuerte a partir de la segunda objeción, conforme a la cual los órganos elegidos democráticamente son los llamados a juzgar los casos que los involucran porque es más probable que tomen decisiones más sanas que los tribunales.

La respuesta de Dworkin es concreta pero contundente, y es que, como principio general del constitucionalismo – aceptado por los Estados Unidos de América-, nadie puede ser juez en su propia causa. Y si nosotros aceptamos también este principio, entonces podremos decir que "la cuestión socava efectivamente el argumento de que es equitativo permitir que la mayoría decida los límites de su propio poder" (Dworkin, 1977, p. 225).

Dworkin también toma como referencia el caso Marbury vs Madison, que para él constituye un ejemplo claro de que el juez Marshall aceptó este principio contrastándolo con la supremacía constitucional, pues en tanto se pactó que la Constitución sería la norma que rija la vida política del país, entonces tanto más debía aceptarse el poder de los jueces de declarar nulas las leyes que resulten contrarias a ella.

4.2.3.6. La justicia constitucional en la normatividad peruana

En la Constitución peruana de 1993 la justicia constitucional está regulada a través de diferentes mecanismos, como son:

a. El control de constitucionalidad de las leyes

Que en nuestro país sigue una forma mixta; es decir, que, por un lado, se reconoce al Tribunal Constitucional como el órgano de control de la Constitución en su artículo 201, atribuyéndole competencia para conocer los procesos de inconstitucionalidad en su artículo 202. Lo que quiere decir que el control concentrado de constitucionalidad se encuentra plenamente reconocido en la Constitución.

Sin embargo, también delega en el Poder Judicial el control difuso de constitucionalidad en su artículo 138, en el que se dispone que "en todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una

norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior", lo que equivale a señalar que los jueces cuentan con la atribución – y deber – de inaplicar las normas que resulten contrarias a la Constitución.

La principal diferencia se evidencia en el ámbito de cada uno de los controles, pues mientras la decisión del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de una norma tendrá efectos generales, la de los jueces tendrá efectos particulares, optando por la inaplicación al caso concreto.

b. Los procesos de tutela de derechos fundamentales

En donde se encuentran, a su vez, 4 tipos de proceso:

- El proceso de hábeas corpus (art. 200 inc. 1): que tiene por finalidad tutelar el derecho a la libertad personal y derechos conexos.

- El proceso de hábeas data (art. 200 inc. 3): que tiene por finalidad proteger los derechos a la información y a la autodeterminación informativa, previstos en el art. 2 incisos 5 y 6 de la Constitución, respectivamente.

- El proceso de amparo (art. 200 inc. 2): que protege todos los demás derechos no protegidos por el hábeas corpus y el hábeas data, incluidos aquellos extraídos de la cláusula de *numerus apertus* contenida en el artículo 3 de la Constitución.

- El proceso de cumplimiento (art. 200 inc. 6): Conforme a la propia prescripción de la Constitución, "procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo". Aunque la norma no indica de manera específica el derecho que tutelaría, lo propio ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en la STC del Exp. N° 168-2005- PC/TC (Caso Maximiliano Villanueva), señalando que es el "derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos".

c. El proceso de acción popular:

Aunque no será materia de este estudio, diremos de manera sucinta que este mecanismo previsto en el art. 200 inc. 5 de la Constitución tiene por finalidad controlar la conformidad de normas de inferior jerarquía a las leyes con la Constitución, labor confiada exclusivamente al Poder

Judicial.

4.2.3.7. El control judicial de los actos del Poder Legislativo en la normativa: la Ley N° 32153

El 5 de noviembre del 2024, se publicó en El Peruano la Ley N° 32153, denominada "Ley que modifica la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, con la finalidad de fortalecer los fines de los procesos constitucionales".

La relevancia de esta ley descansa en que, de manera específica, se regulan aspectos específicos en el marco del control judicial de los actos del Poder Legislativo, modificando diversos artículos del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCons.) que explicamos a continuación:

- Se reforma el artículo 6, referido a la improcedencia liminar de la demanda en los procesos tutela, prescribiendo que será posible de declarar, entre otros, cuando se cuestiona el proceso legislativo, señalando que este deberá ser tramitado mediante un proceso de inconstitucionalidad.

- Se modifican los arts. 18 y 26, a fin de que, cuando se cuestionen actuaciones del Congreso, no procedan las medidas cautelares ni la actuación inmediata de sentencia.

- Se adiciona el art. 52-A, regulando un procedimiento especial en el amparo, cuando la materia de cuestionamiento sean atribuciones de Legislativo, enumeradas en el propio artículo, siendo estas: "la elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios, así como las vinculadas al juicio y antejuicio político, y a la vacancia y suspensión presidencial".

  En este último caso, el procedimiento se sujeta a las siguientes reglas:

  a) El único legitimado para interponer la demanda es el titular del derecho directamente afectado.

  b) La competencia en primera instancia es de la Sala Constitucional, que requiere de tres votos conformes para la adopción de sus decisiones. Asimismo, cuenta con un plazo máximo de 60 días hábiles para resolver.

  c) El recurso de apelación se interpone ante la misma sala y se concede con efecto suspensivo. Será resuelto por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, requiriendo cuatro votos conformes.

  e) Son improcedentes los pedidos de medida cautelar y la actuación

inmediata de sentencia.

f) Es obligatoria la celebración de audiencia única. (Ley N° 32153, 2024, art. 2)

Como puede verse, actualmente el control judicial de los actos del Poder Legislativo sí tiene regulación expresa, en lo que podemos considerar una orientación restrictiva, pues, además de establecer de manera taxativa qué actos pueden ser controlados, se prohíben determinadas actuaciones dentro del proceso, tales como las medidas cautelares o la actuación inmediata de sentencia.

4.2.4. DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

El artículo 139.3 de la Constitución garantiza el derecho de las personas al debido proceso. Si bien este derecho fue inicialmente concebido para aplicarse en sede jurisdiccional, lo cierto es que a lo largo de los años el Tribunal Constitucional lo ha considerado extensible a otros ámbitos, inclusive al parlamentario.

A continuación, procedemos a hacer un recuento de los diferentes pronunciamientos jurisdiccionales más relevantes en la materia que nos permitirán establecer cuáles son los estándares del debido procedimiento parlamentario en el Perú.

a. El caso Tribunal Constitucional VS Perú – Corte Interamericana de Derechos Humanos

El Caso Tribunal Constitucional VS Perú constituye un hito en materia de derechos humanos y control político en el país, siendo el primero en que una sanción derivada de un juicio político impuesta por el Congreso peruano fue sometido a la discusión de la Corte IDH.

Resumen esquemático del caso:

Tabla 1. Caso Tribunal Constitucional vs Perú

Datos del caso	
Tipo de proceso	De jurisdicción internacional (Corte IDH)
Demandantes	Ex magistrados del Tribunal Constitucional: • Guillermo Rey Terry • Manuel Aguirre Roca • Delia Revoredo Marsano
Demandado	El Estado peruano
Derechos involucrados	• Derecho a las garantías judiciales. • Derecho a la protección judicial
Estándares establecidos	En el juicio político, son exigibles las siguientes garantías:

del debido procedimiento parlamentario	• Ser juzgado por un órgano independiente e imparcial. • El derecho de defensa. • El derecho a conocer los cargos imputados. • Contar con un plazo razonable para efectuar los descargos. Es parte de la independencia en el ejercicio de la función el hecho de que los poderes del Estado no pueden influir en las decisiones de sus funcionarios autónomos.

Desarrollo del caso:

Este caso se remonta al año 1997, e involucra a los entonces Magistrados del Tribunal Constitucional, Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca y Delia Revoredo Marsano, quienes fueron destituidos de sus cargos en el TC luego de habérseles seguido un juicio político; en esencia, por haber dispuesto la inaplicación de la Ley N° 26657, "Ley de Interpretación auténtica", para el entonces presidente Alberto Fujimori, así como haber emitido una resolución aclaratoria en el proceso de inconstitucionalidad que fue iniciado contra dicha Ley.

Este panorama se produjo en medio del intento del alto mandatario de volver a postular a la presidencia para un tercer periodo, pues recordemos que fue elegido por primera vez en 1990 por el periodo de 5 años, cuando el art. 205 de la Constitución vigente proscribía la reelección inmediata. No obstante, al disolver el Congreso en el año 1992, se promulgó una nueva Constitución en el año 1993, cuyo art. 112 disponía que sí era posible la reelección solo para un periodo adicional.

Consecuentemente, el entonces Presidente inscribió su candidatura ante el JNE, que fue objeto de tacha. A raíz de ello, el 23 de agosto de 1996, se promulgó la Ley N° 26657, que interpretaba el art. 112 de la Constitución en el sentido siguiente:

> Interprétese de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112° de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interprétese auténticamente, que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución. (Artículo único).

En el mismo año, fueron elegidos los nuevos miembros del Tribunal Constitucional, conformado por Ricardo Nugent (Presidente), Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca, Luis Guillermo Díaz Valverde, Delia Revoredo

Marsano, Francisco Javier Acosta Sánchez y José García Marcelo, quienes conocieron el proceso de inconstitucionalidad que presentó el Colegio de Abogados de Lima (CAL) en contra de la Ley N° 26657.

De los hechos probados por la Corte IDH, podemos extraer que, asumida la ponencia del proceso de inconstitucionalidad por el Magistrado Rey Terry, el proyecto de sentencia que se elaboró luego de llevada cabo la audiencia pública del caso, estaba dirigida a inaplicar la Ley N° 26657 a Alberto Fujimori, esto todavía el 27 de diciembre de 1996, lo que contaba con el voto favorable de 5 magistrados.

Sin embargo, diferentes hechos no permitieron que esta sentencia sea publicada de inmediato. Un hecho particularmente suspicaz fue que la misma noche del 27 de setiembre de 1996, un noticiero dio a conocer el sentido de la sentencia del TC, lo que se vio apoyado porque el Magistrado García Marcelo sustrajo el proyecto de sentencia, entregándolo, inclusive, a la policía.

Posteriormente, el Magistrado en mención, junto con el Magistrado Nugent, solicitaron que se realice una nueva votación, que se concretó el 3 de enero de 1997, donde ambos se abstuvieron de votar, decisión que fue seguida por los Magistrados Acosta Sánchez y Díaz Valverde, alegando un supuesto adelanto de opinión sobre la causa.

Sin embargo, los Magistrados y demandantes ante la Corte IDH, mantuvieron el sentido de su voto, siendo materia de diferentes presiones, incluso provenientes del Congreso, desde donde 40 parlamentarios remitieron una carta al TC solicitando que no se falle en ese sentido, sino tan solo decidiendo sobre la constitucionalidad o no de la Ley N° 26657.

En este ínterin, los Magistrados firmantes fueron materia de la sustracción de documentos en sus oficinas, incluyendo el proyecto de sentencia. El 16 de enero de 1997 se llevó a cabo una nueva votación de la ponencia, constituyendo sentencia por 3 votos s favor y 4 abstenciones, que declaraba INAPLICABLE la Ley N° 26657 al Presidente Alberto Fujimori. El mismo día los Magistrados Acosta Sánchez y García Marcelo emitieron otra "sentencia" donde declaraban infundada la demanda, que, de acuerdo al propio Presidente del TC, carecía de valor legal.

El 20 de enero de 1997 el CAL solicitó una aclaración de sentencia, lo que fue desestimado con la intervención de los mismos magistrados suscribientes de la sentencia del 16 de enero de 1996, en mérito al acuerdo del 14 de marzo de 1997, donde en sesión del Pleno se tomó el acuerdo de que las aclaraciones de los fallos debían ser sustentadas por los suscribientes.

La sustracción de documentos a que se hizo referencia previamente fue materia de investigación de una Comisión del Congreso presidida por la Sra. Martha Hildebrant. En el acto de su constitución, se indicó de manera expresa que no sería materia de revisión el fallo de los Magistrados del TC, cuestión que no fue cumplida, pues si bien en un primer momento las diligencias estaban destinadas solo a investigar los hechos referidos a la sustracción, luego de que los Magistrados Acosta y García denunciaran presuntas irregularidades en la actuación de los Magistrados Rey Terry, Aguirre Roca y Revoredo Marsano, la Comisión cambió el asunto de sus investigaciones, sin que se permita a los involucrados efectuar descargo alguno al respecto.

Las investigaciones devinieron en que, el 5 de mayo de 1997, la propia Comisión formulara denuncia constitucional en contra de los Magistrados Rey Terry, Aguirre y Revoredo, imputándoles haber infringido la Constitución por, según alegaban, dar a una ponencia el tratamiento de una sentencia debatida y aprobada en el Pleno, así como usurpar las funciones del Pleno al emitir una resolución aclaratoria sin competencia para ello.

Habiéndose formado una Subcomisión evaluadora, se recabaron los descargos de los Magistrados del TC, contando con un máximo de 8 días (que vencían el 14 de mayo de 1997) luego de solicitadas las prórrogas correspondientes. Tales descargos incluyeron la presentación del Acta del Pleno del 14 de marzo de 1997 donde se indicó que solo los suscribientes de un fallo podían emitir aclaraciones.

El mismo 14 de mayo de 1997, la Subcomisión evaluadora presentó su Informe a la Comisión Permanente, donde recomendaba que se acuse a los Magistrados, informe que fue aprobado el 23 de mayo de 1997, para luego presentar la acusación constitucional ante el Pleno el 28 de mayo de 1997. Ese mismo día el Pleno decidió destituir a los Magistrados del TC.

Lo anterior motivó que los ex Magistrados recurrieran a un proceso de amparo el 25 de julio de 1997, que concluyó con la desestimación de sus demandas en segunda instancia el 9 febrero de 1998. El recurso extraordinario ante el TC siguió el mismo sentido los días 10 y 16 de julio de 1998.

Ante la Corte también se probó que, en todo este proceso, los Magistrados sufrieron distintos actos de intimidación, en especial la Magistrada Delia Revoredo, a quien le fueron reabiertos procesos penales archivados, fue interceptada vía telefónica; y, además, sufrió ataques en sus automóviles.

Cabe hacer mención de que, cuando el caso fue sometido a la Corte IDH, el representante de la embajada de Perú en Costa Rica informó que el Estado peruano había tomado la decisión de retirarse de la jurisdicción de la Corte,

con la correspondiente denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y depósito del documento de retiro.

Inclusive, al ser notificado con la demanda, el Estado peruano no formuló descargos, limitándose a devolver las copias de la misma y alegando el mencionado retiro, por lo que tampoco se contradijeron los hechos de la demanda.

Posteriormente, declarada la vacancia de Alberto Fujimori, el Congreso peruano anuló las resoluciones de destitución de los Magistrados el 17 de noviembre del 2000, dejándolas sin efecto, al igual que todos los actos de retiro de la competencia de la Corte IDH.

A pesar de lo anterior, la Corte procedió a evaluar el fondo del asunto, declarando RESPONSABLE al Estado peruano por la infracción de los arts. 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la CADH, en agravio de Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca y Delia Revoredo Marsano, ordenando que se inicien investigaciones para determinar a los responsables, así como reparar a los agraviados.

Los principales fundamentos de la Corte se pueden resumir en las siguientes ideas:

- El art. 8 de la CADH, denominado "garantías judiciales", no limita los derechos allí establecidos solo a los procesos judiciales, siendo aplicables a todo ámbito en donde una autoridad emita decisiones que establezcan derechos y obligaciones para otras personas (FJ 71).

- La garantía de independencia de los jueces hace parte imprescindible del principio de separación de poderes, especialmente la de un juez constitucional, que precisa de las mayores garantías de independencia en aras del tipo de labor que desarrolla. Los poderes del Estado no pueden influir en las decisiones de sus funcionarios autónomos. (FJs 73 y 75).

- El Estado peruano ha garantizado dicha independencia en sus arts. 93 y 201 de la Constitución, así como en el art. 13 de la Ley Orgánica del TC, donde se indica que los Magistrados de dicho órgano no responden por los votos u opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones, no reciben instrucciones de ninguna autoridad; y, sobre todo, no están sujetos a mandato imperativo (FJ 76).

- En el juicio político llevado a cabo en contra de los demandantes, no se respetó la garantía de ser juzgado por un órgano independiente e

imparcial, lo que se demuestra con los siguientes hechos: i) varios de los congresistas que enviaron la Carta al TC para pedir que no falle en cierto sentido integraron las comisiones y subcomisiones de investigación contra los Magistrados, ii) la "sentencia" emitida por los magistrados Acosta y Marcelo no fue materia de investigación pese a su irregularidad, iii) algunos miembros de la Comisión Permanente votaron ante la sesión final del Pleno, pese a la prohibición expresa del art. 89 del Reglamento del Congreso.

- No se respetó el derecho de los magistrados al debido proceso, por los siguientes hechos acreditados: i) se vulneró su derecho de defensa en tanto cuando comparecieron al Congreso, lo hicieron por las denuncias relacionadas a la sustracción de documentos y no a la presunta irregularidad en la emisión de la sentencia del TC ni su aclaratoria, lo que proscribió su oportunidad de presentar descargos en la Comisión investigadora; ii) se vulneró su derecho de conocer los cargos imputados de manera completa y suficiente, siendo que inclusive se les limitó el acceso al acervo probatorio, sin que se les permita interrogar a los testigos del caso; iii) se vulneró su derecho a contar con un plazo razonable para preparar la defensa, otorgándoles plazos relativamente cortos en relación con la complejidad de la causa y la cantidad de material probatorio.

- También se vulneró el derecho de las víctimas a contar con un recurso rápido y sencillo ante los tribunales competentes (art. 25 de la CADH), a pesar de que en el Perú se regula al amparo como un medio efectivo para garantizar este derecho (Fjs 88 al 90).

- Y es que, revisados los plazos en que fueron resueltos los procesos de amparo, se resolvieron en alzada más de 6 meses después de interpuestas las demandas, lo que se repitió en el caso del recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional, pues a pesar de haber emitido fallo los días 10 y 16 de julio de 1998, la sentencia recién se publicó en el Diario oficial "El Peruano" el 25 de septiembre (FJs 91 al 93).

- También afectó este derecho el hecho de que los Tribunales se negaran a conocer el asunto alegando que son cuestiones políticas no justiciables, pues es el propio TC el que ha establecido límites a esta figura en cuanto al principio de razonabilidad, no siendo el examen de esta cuestión una invasión a las competencias del Congreso (FJs 94 y 95).

- Por otra parte, el propio Tribunal Constitucional que examinó el

recurso interpuesto violó la garantía de imparcialidad, puesto que anteriormente participaron en la Comisión investigadora del Congreso acusando a los Magistrados de haber cometido irregularidades en el ejercicio de su cargo, siendo presumible que los recursos interpuestos estarían destinados al fracaso (FJ 96).

b. El caso Lajo Lazo (STC del Exp. N° 0006-2003-AI/TC)

Resumen esquemático del caso:

Tabla 2. Caso Lajo Lazo

Datos del caso	
Expediente	Exp. N° 0006-2003-AI/TC
Tipo de proceso	Proceso de inconstitucionalidad
Demandantes	25% del número legal de congresistas
Demandado	Congreso de la República
Estándares establecidos del debido procedimiento parlamentario	• Se vulnera el principio de razonabilidad cuando se deja al arbitrio de los congresistas el número de votos requerido para la procedencia de una causa. • El presidente de la República solo puede ser acusado por los delitos establecidos en el artículo 117 de la Constitución. • El artículo 99 de la Constitución estable una lista cerrada sobre los sujetos de acusación constitucional, no encontrándose presente el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Desarrollo del caso:

Si bien denominamos a este caso como “Lajo Lazo”, lo cierto es que no se trata, *per se*, de una demanda originada en un caso particular; sino, de una demanda de inconstitucionalidad instada en contra del art. 89 del Reglamento del Congreso por 65 congresistas, que, para el momento de los hechos, establecía como requisito de procedencia de acusación constitucional en contra de un parlamentario solo una mayoría simple.

Los demandantes consideraban que esta disposición resultaba contraria a los arts. 93, 99 y 100 de la Constitución.

Con base en ello, solicitaban también la nulidad de la Resolución N° 018-98-99-CR, del 2 de julio del 1999, que declaró procedente la formación de causa penal contra el ex congresista Manuel Lajo Lazo, siendo resultado de 41 votos ejercidos de un total de 84 asistentes.

Al examinar el caso, el TC verificó que el art. 89 del Reglamento del Congreso, referido al antejuicio político, no regulaba el número de votos necesario para el debate en el Pleno respecto de si procedía o no formular acusación constitucional. Inclusive, al momento de evaluar los descargos del Procurador, se reafirmó este postulado, pues el funcionario indicaba que el Parlamento tiene las facultades para fijar las reglas de sus propias votaciones.

Por lo tanto, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del art. 89 del Reglamento del Congreso, pero no para expulsar esta disposición del ordenamiento jurídico, sino para realizar una función integrativa. A continuación, extraemos los siguientes fundamentos destacados:

- El dejar librado el número de votos a la completa discrecionalidad del Congreso vulnera el principio de razonabilidad (FJs 9 y 10).

- Por lo tanto, estando a que el art. 16 del Reglamento, regulando una institución similar, exigía la mitad más uno del número legal de congresistas para la procedencia del levantamiento de la inmunidad parlamentaria y sin la participación de la Comisión Permanente, debe integrarse al art. 89 bajo las mismas condiciones (FJs 11 y 12).

- Debe dejarse establecido, asimismo, que de conformidad con el art. 117 de la Constitución Política, solo procede antejuicio contra el presidente de la República por los delitos allí enumerados; es decir, traición a la patria, impedir las elecciones, disolver el Congreso infringiendo el art. 134 de la Constitución; entre otros (FJ 13).

- Se observa que no se ha extendido la prerrogativa del antejuicio al presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), al Jefe de la ONPE ni de la RENIEC, por cuanto se exhorta al Congreso a reformar el art. 99 de la Constitución (FJ 27).

- Se exhorta al Congreso a regular un procedimiento específico para el juicio político, incluyendo la imposición de las sanciones previstas en el art. 100 del Reglamento, que no deberá ser inferior a los 2/3 del número legal de miembros del Parlamento (FJs 22 y 23).

c. El caso Benites Vásquez (STC del Exp. N° 02364-2008-PHC/TC)

Resumen esquemático del caso:

Tabla 3. Caso Benites Vásquez

Datos del caso	
Expediente	Exp. N° 02364-2008-PHC/TC
Tipo de proceso	Hábeas corpus
Demandante	Tula Benitez Vásquez
Demandado	Congreso de la República
Fundamentos destacables del voto en minoría	• Las actuaciones parlamentarias encuentran límite en la Constitución y en el Reglamento del Congreso; y, por lo tanto, incluso la costumbre parlamentaria debe sujetarse a estos límites. • Las mayorías parlamentarias no constituyen justificantes para la vulneración de los derechos fundamentales de las personas.

Desarrollo del caso

En el año 2008, la congresista Tula Benites Vásquez interpuso demanda de hábeas corpus con la finalidad de que se declare nula la decisión del Pleno del Congreso del 13 de marzo del 2008 que, vía reconsideración, aprobó la decisión de acusarla constitucionalmente por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica.

Alegó la vulneración de su derecho al debido procedimiento, atendiendo a que, a pesar de que el 12 de marzo del 2008 ya existía un acuerdo de archivo del procedimiento de acusación seguido en su contra al día siguiente se reconsideró la decisión, a pesar de que esto no se encontraba contemplado en el Reglamento del Congreso.

Visto el caso en sede del Tribunal Constitucional mediante Recurso de Agravio Constitucional (RAC), se llegó a la conclusión de que había operado la sustracción de la materia, pues, para el momento de la emisión de la sentencia, ya existía un Auto de apertura de instrucción en contra de la demandante.

Pese a que esta fue la decisión de mayoría, es destacable el voto singular emitido por los Magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz, donde, analizando el fondo del asunto, concluyen que sí se vulneró el derecho alegado por la demandante, por cuanto, efectivamente, el Reglamento del Congreso no preveía la posibilidad de reconsiderar un archivamiento de acusación ante el Pleno, a lo que suma que en la votación del 13 de marzo del 2008 participaron los miembros de la Comisión Permanente.

En este voto, además, se establecieron los siguientes fundamentos:

- Solo será posible emitir una decisión correcta cuando se ha llevado un procedimiento de manera correcta, lo que trae consigo los derechos a

contar con un órgano competente, independiente e imparcial, que actúe bajo los parámetros del procedimiento regulado en la ley.

- La finalidad del debido proceso parlamentario es evitar que las decisiones y el propio procedimiento que se lleve a cabo en el interior del Congreso sean resultado del arbitrio absoluto. En el caso del antejuicio político, las garantías a observar limitan los excesos que puedan ser cometidos por la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso.

- Por lo tanto, la competencia y funciones que correspondan a estos órganos deben estar previstas en la Constitución y en la Ley, proscribiendo cualquier modificación del procedimiento por parte de los parlamentarios.

- No puede alegarse que una modificación tal como el someter a reconsideración una decisión sin que ello esté expresamente previsto sea propio de la "costumbre parlamentaria", pues inclusive esta encuentra límites en el Reglamento del Congreso y en la propia Constitución, al igual que toda actividad discrecional del Congreso.

- Una votación, en tanto condición numérica, no puede utilizarse para someter los derechos fundamentales de las personas.

d. El caso Tineo Cabrera (STC del Exp. N° 00156-2012-PHC/TC)

Resumen esquemático del caso:

Tabla 4. Caso Tineo Cabrera

Datos del caso	
Expediente	Exp. N° 00156-2012-PHC/TC
Tipo de proceso	Hábeas corpus
Demandante	César Tineo Cabrera
Demandado	Congreso de la República
Estándares establecidos del debido procedimiento parlamentario	El debido procedimiento se extiende a las comisiones parlamentarias, e implica las siguientes garantías: • Principio de legalidad y taxatividad. • Comunicación previa y detallada de los cargos. • Concesión del plazo y medios adecuados para la defensa. • Ser juzgado por autoridad imparcial. • Presunción de inocencia. • *Non bis in idem*. • Plazo razonable. • Respetar el número de votos requerido para la procedencia de una causa.

Desarrollo del caso:

En el mismo año del caso anterior, el Sr. César Humberto Tineo Cabrera interpuso demanda de habeas corpus alegando, entre otros, la vulneración de su derecho a la libertad personal en conexión con su derecho de defensa, con la finalidad de que se declare la nulidad del procedimiento de antejuicio político que se siguió en su contra y que tuvo como consecuencia que, a través de la Resolución Legislativa N° 013-2003-CR se declare ha lugar la formación de causa penal en su contra, por presuntamente haber resuelto un proceso de amparo en favor de los intereses del ex asesor presidencial, Vladimiro Montesinos.

Asimismo, solicitó la nulidad del proceso penal que se seguía en su contra como resultado de este procedimiento.

Al analizar el caso, el Tribunal Constitucional ratificó la aplicación del debido procedimiento en el ámbito parlamentario, señalando que incluye no solo al antejuicio y juicio político; sino, además, a las comisiones investigadoras (STC del Exp. N° 00156-2012-PHC/TC, FJ 2).

En este marco, el TC fijó algunas pautas sobre los derechos/principios que, en el marco del debido procedimiento, pueden resultar exigibles en este ámbito:

- Legalidad y taxatividad, entendido el primero como la garantía de que nadie será sancionado por infracciones no tipificadas al momento de los hechos, y el segundo, como la prohibición de imputar una conducta infractora en el antejuicio si es que no está regulada en la ley penal con toda claridad, sin admitir interpretaciones extensivas o analogía (FJs 11 y 12)

  Va en el mismo sentido lo referido al juicio político, puesto que, a pesar de que esta vez no se cuente con un catálogo definido de las conductas calificadas como “infracciones constitucionales”, la base de imputación es la propia Constitución, de la que deberá desprenderse la expresión clara de una acción u omisión que genere responsabilidad política (FJ 13)

- Comunicación previa y detallada de la acusación, que obliga al órgano parlamentario a indicar de manera previa, clara, integral y suficientemente detallada cuáles son los hechos que ameritan la citación de una persona a una comisión investigadora. Asimismo, ya sea se trate de un antejuicio o un juicio político, se deberá hacer indicación del delito o infracción constitucional imputados, respectivamente.

- Conceder el plazo y brindar los medios adecuados para la preparación de la defensa, oportunidad en la que exhortó al Congreso a regular un plazo para realizar descargos frente a las acusaciones formales en el marco de las Comisiones parlamentarias.

- Presunción de inocencia, conforme al cual el Congreso no puede imponer las sanciones contenidas en el art. 99 de la Constitución sin que medie una sentencia firme del Poder Judicial.

- Ser juzgado bajo criterios objetivos y razonables y por autoridad imparcial, lo que se ve reflejado porque el artículo 100 de la Constitución indica que la votación de suspensión o inhabilitación se realiza sin participación de la Comisión Permanente.

- *Non bis in idem*, reflejado en la prohibición de abrir investigación parlamentaria por hechos que ya fueron materia de examen y votación en las comisiones o el Pleno del Congreso.

- Plazo razonable, que tiene como fin evitar que la investigación se prolongue por tiempo indefinido. Al tiempo de emitida la sentencia, el art. 88 Reglamento del Congreso no contemplaba un plazo específico para la presentación del informe de la Comisión Investigadora.

- A que se respete el número de votos requeridos cuando se adopta la decisión de suspensión o inhabilitación. Si bien en un principio el Reglamento del Congreso no regulaba este aspecto, luego la cantidad se fijó en 2/3 del número de miembros del Congreso (art. 89 inciso i).

- En el caso del levantamiento del secreto bancario, el Tribunal estableció que solo podía efectuarse esta medida respecto de los investigados, comunicándole previa y detalladamente la acusación.

  Asimismo, en la solicitud debía explicarse el motivo por el que el levantamiento resultaba plenamente necesario, así como los medios probatorios que la justifican.

e. El caso Toledo y Karp (Exp. N° 4968-2014-PHC/TC)

Resumen esquemático del caso:

Tabla 5. Caso Toledo y Karp

Datos del caso	
Expediente	Exp. N° 4968-2014-PHC/TC

Tipo de proceso	Hábeas corpus
Demandante	Luciano López Flores, a favor de Alejandro Toledo y Elian Karp
Demandado	Congreso de la República
Estándares establecidos del debido procedimiento parlamentario	Los actos parlamentarios son objeto de revisión en sede constitucional en tanto vulneren derechos fundamentales, con independencia de si tienen incidencia externa o limitan sus efectos solo al Parlamento

Desarrollo del caso:

Con base en el antecedente Tineo, en el año 2013 Luciano López Flores interpuso demanda de habeas corpus a favor del Expresidente de la República, Alejandro Toledo, y la ex Primera Dama, Elian Karp, solicitando se declare nula la Moción de Orden del Día N° 7009, que otorgaba facultades a la Comisión de Fiscalización del Congreso para investigar presuntas irregularidades en la adquisición de inmuebles.

En la demanda se alegaban vulnerados los derechos a la debida motivación, a la defensa, a no reconocer culpabilidad contra mismo, al procedimiento preestablecido por ley, entre otros.

En esta ocasión, estando a que el fundamento de la demanda estaba constituido, básicamente, por lo establecido en el caso Tineo Cabrera, el Tribunal estableció los siguientes lineamientos:

- La procedencia del habeas corpus en conexión con otros derechos como el debido procedimiento está sujeta a la necesidad de tutela de la libertad individual. En el caso analizado, la infracción de este derecho solo estaba basado en conjeturas, por cuanto debía reconvertirse hacia un proceso de amparo (FJs 6 al 8). Esto permitió declarar improcedente la demanda en cuanto a la Sra. Elian Karp.

- Independientemente de si los actos parlamentarios tienen incidencia externa o limitan sus efectos solo al Parlamento, son objeto de revisión en sede constitucional en tanto vulneren derechos fundamentales (FJ. 17).

- Las cuestiones relativas a la debida gestión estatal pueden ser materia de investigación por parte del Congreso de la República, en tanto corresponden al concepto de “interés público” (F.J. 21).

- La investigación de personas que no ostenten cargos públicos está reservada a asuntos que tengan relación con la regularidad de la actuación de los órganos del Estado (F.J. 23).

- La sola decisión de conformar una Comisión investigadora en el Congreso no implica, *per se*, la lesión a un derecho constitucional (F.J. 33).

- El derecho de defensa no necesariamente resulta vulnerado por el contenido de una pregunta, la manera en que ha sido formulada o su contexto, mas sí puede acarrear la infracción de otros derechos fundamentales tales como el no ser obligado a declarar contra uno mismo o el derecho a ser juzgado con imparcialidad e independencia (F.J. 42).

- El derecho a no ser forzado a confesarse culpable no queda infringido solo por utilizar términos como "mintió" o "si es cierto" o "no cierto" en la formulación de preguntas, ni por reiterar las preguntas. Más aún si se cuenta con la asistencia de un abogado elegido voluntariamente (F.J. 45).

- Una exhortación del Tribunal Constitucional no necesariamente implica la detección de una omisión de carácter inconstitucional. Independientemente de los hechos analizados en cada caso en concreto, esta tiene la finalidad de aminorar los riesgos de violación de los derechos fundamentales (F.J. 49).

- La obligación de informar al investigado sobre los cargos y razones por lo que se le cita a declarar dependerá de las circunstancias de cada caso y el estado en que se encuentre la investigación (F.J. 55).

- El derecho a la concesión del tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa se verá afectado cuando no se conceda un plazo razonable al investigado a efectos de organizar su defensa, aunque el mismo no se haya previsto en el Reglamento del Congreso (F.J. 63).

- En el ámbito de las comisiones de investigación no resulta aplicable el derecho a la defensa en el extremo del derecho a interrogar testigos como parte del, en tanto no se trata de un ámbito acusatorio ni sancionador, ni tampoco vincula a los poderes públicos a través de sus conclusiones (F.J. 67).

- El derecho a la imparcialidad es exigible a los miembros de las comisiones investigadoras desde el punto de vista subjetivo; es decir que ninguno de ello puede tener intereses personales directos o indirectos en el resultado de la investigación. En consecuencia, las causales de inhibición establecidas en el inciso 1 del art. 53 del Nuevo Código Procesal Penal les son aplicables en cuanto resulte pertinente (F.J. 82).

- No se vulnera el derecho a la independencia y la imparcialidad cuando los miembros de las comisiones adoptan una hipótesis en el curso de sus

intervenciones, siempre y cuando se respete el honor y la buena reputación de los investigados, sin realizar imputaciones directas de responsabilidad penal que infrinja el derecho a la presunción de inocencia (F.J. 83).

- Para la solicitud de levantamiento no es necesaria la comunicación de los hechos materia de investigación al investigado, pues tal exigencia devendría en que la solicitud pierda su objeto (F.J. 90).

Estando a estas consideraciones, la demanda fue declarada infundada, fijando además como precedentes vinculantes los fundamentos descritos anteriormente.

f. El caso de la Ley del presupuesto estatal (STC de los Exps. N° 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC, acumulados)

Resumen esquemático del caso:

Tabla 6. Caso de la Ley del presupuesto estatal

Datos del caso	
Expediente	Exp. N° 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC
Tipo de proceso	Proceso de inconstitucionalidad
Demandantes	• 25% del número legal de Congresistas • Poder Ejecutivo
Demandado	Congreso de la República
Fundamentos destacados en el voto del Magistrado Espiñoza - Saldaña	• La función legislativa encuentra legitimidad en la calidad del proceso deliberativo, siendo el Parlamento un auténtico órgano deliberativo donde se resuelven asuntos de diversa índole propios de nuestro pluralismo. • La deliberación no debe ser confundida con el simple conteo de votos, siendo esto último tan solo el resultado del primero, donde las decisiones adoptadas sean producto de las razones existentes tras la deliberación y no solo de una cuestión numérica.

Desarrollo del caso:

El caso que ahora reseñamos tiene como origen la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en el año 2018 por más del 25% del número legal de congresistas en contra de la Ley N° 30793, Ley que regula el gasto en publicidad del Estado peruano; expediente que fue acumulado al que se originó con ocasión de la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo en contra de la misma Ley.

La demanda tenía como sustento tanto vicios en la forma como en el fondo de

la Ley; no obstante, en cuanto aquí nos interesa, abordaremos el primero de estos aspectos.

Tanto el Poder Legislativo como Ejecutivo denunciaron la inconstitucionalidad de dicha ley por la forma, en base a los argumentos que podemos resumir y unificar de la siguiente manera:

- La Ley careció notablemente de debate antes de ser sometida a su aprobación en el Pleno, pues el proyecto de ley fue sometido a 2 exoneraciones: i) del dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, lo que originó que fuera enviado directamente a la Comisión permanente y ii) de su publicación en el portal del Congreso una vez que se elaboró un dictamen de insistencia por la observación de la autógrafa por parte del Presidente de la República. Estas exoneraciones no fueron debidamente justificadas por el Congreso.

- En los 3 meses que pasaron desde la presentación del proyecto hasta su aprobación, no hubo ninguna reunión de trabajo del Congreso donde se discutieran los alcances de la Ley, siendo resultado solamente de 2 sesiones llevadas a cabo en la Comisión Permanente.

Al examinar el caso, el Tribunal consideró que no existieron vicios de forma para la dación de la ley, ya que el debate del proyecto de ley en la Comisión Permanente tuvo carácter deliberativo, pues no solo contó con la participación de diferentes bancadas, sino que, además, se permitió participar en el debate a todos los que solicitaron el uso de la palabra. Igual carácter tuvo el dictamen de insistencia, que fue debidamente aprobado en el Pleno, contando con un tiempo de debate que fue aprobado de manera unánime por la Junta de Portavoces.

Y si bien la demanda fue declarada fundada solo por el análisis de fondo, conviene traer a colación lo manifestado en el fundamento de voto del Magistrado Espinoza Saldaña.

Para el referido Magistrado, la demanda debía ser declarada fundada en cuanto a los alegados vicios de forma, que, sin embargo y a opinión suya, no debían ser catalogados bajo tal denominación, pues en supuestos como el analizado, donde la deliberación de un proyecto de ley ha sido notablemente soslayada, lo que terminaba por afectarse era el propio principio democrático, y, con ello, la Constitución.

En el referido fundamento de voto, Espinoza Saldaña indica que no cabe considerar los vicios deliberación como meras afectaciones de forma en tanto en un Estado constitucional de Derecho las decisiones que se adopten guardan

mayor legitimidad en tanto y en cuanto se permita verificar cuáles son las razones y el proceso argumentativo detrás de ella, a fin de sentar que no son solo producto de la sola imposición del poder.

Por lo tanto, el asumir la transición a esta forma de Estado implica también dejar atrás concepciones ritualistas y formalistas donde el concepto de democracia se reduzca a imposiciones políticas de las mayorías (fundamento de voto del Magistrado Espinoza-Saldaña, en los Exps. N° 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC, fundamento 8)

En este sentido y a opinión del Magistrado, estando a que no solo se exoneró a la Ley del dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, sino además se debatió en el Pleno vía ampliación de agenda sin seguir el trámite respectivo y que, finalmente fue rechazado por el Ejecutivo generando un dictamen de insistencia que no se publicó en la página del Congreso, la Ley termina siendo inconstitucional, por la existencia de un claro déficit de deliberación.

Espinosa-Saldaña también es incisivo en expresar que nada exime al Congreso de hacer uso las facultades de exoneración; no obstante, tal cosa no puede hacerse de manera desmedida.

Es importante mencionar que el juez Espinosa-Saldaña cita en sus fundamentos una sentencia del Tribunal dictada con anterioridad a la que se venía emitiendo, siendo esta la referida al caso “Antitransfugismo” (Exp. N° 0006-2017-PI).

En este caso, más del 25% del número legal de Congresistas interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra el Reglamento del Congreso, arts. 22.d y 37.5. Y si bien no entraremos al fondo del asunto, sí es de suma relevancia citar algunos argumentos esbozados por el Tribunal en aquella oportunidad:

- La función legislativa encuentra legitimidad en la calidad del proceso deliberativo, siendo el Parlamento un auténtico órgano deliberativo donde se resuelven asuntos de diversa índole propios de nuestro pluralismo.

- Por lo tanto, la deliberación no debe ser confundida con el simple conteo de votos, siendo esto último tan solo el resultado del primero, donde las decisiones adoptadas sean producto de las razones existentes tras la deliberación y no solo de una cuestión numérica (FJs 3 al 5).

Como puede observarse, no solamente es un fundamento de voto sino el propio colegiado el que ha dejado establecida la importancia de la deliberación

en el marco de las decisiones parlamentarias, lo que, claro está, supera el simple criterio de mayoría de votos para resaltar, más bien, el proceso de intercambio de ideas y discusión que existió detrás.

4.3. EL CONTROL POLÍTICO Y CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PERÚ CON RELACIÓN AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Delineados nuestros fundamentos teóricos en el apartado previo, realizaremos el estudio a profundidad del panorama peruano con relación al control político y control judicial de los actos del Poder Legislativo, a fin de verificar si cumplen o no con los estándares propios del Estado Constitucional de Derecho.

4.3.1. Situación actual del debido procedimiento parlamentario en el Perú. ¿Existen situaciones de vulneración constitucional que ameriten control jurisdiccional?

Como hemos podido observar anteriormente, el ámbito parlamentario no está exento de la observancia de parámetros constitucionales tales como el debido procedimiento en sus diferentes actuaciones, ni tampoco de ser sometido a control jurisdiccional a fin de verificar el cumplimiento de tales parámetros.

A lo largo de los años y vía procesos de tutela, el Tribunal Constitucional ha emitido diferentes pronunciamientos, principalmente, en cuanto respecta a 3 ámbitos: antejuicio y juicio político, comisiones investigadoras; y, aunque no ha sido un tema muy recurrente en esta vía, procedimientos legislativos.

A efectos de verificar si el procedimiento parlamentario en el Perú es respetuoso de los estándares constitucionales instaurados por el máximo órgano de control de la Constitución, se realizará el análisis de algunos de los casos más emblemáticos y recientes donde se encuentra involucrada la vulneración de este derecho.

4.3.1.1. El caso Salas Arenas: Debido procedimiento en la acusación constitucional (Exp. 00400-2022-0-0401-JR-DC-01)

i. Resumen esquemático del caso:

Tabla 7. Caso Salas Arenas

DATOS DEL CASO	
EXPEDIENTE	00400-2022-0-0401-JR-DC-01
MATERIA	Constitucional (proceso de amparo)
DEMANDANTE	Jorge Luis Sañas Arenas (ex

	presidente del JNE)
DEMANDADO	Congreso de la República
JUZGADO	1° Juzgado Constitucional de Lima
ACTOS LESIVOS	• Denuncia constitucional N° 229/2021-2026, del 16 de febrero del 2022. • Denuncia constitucional N° 107/2021-2026, del 4 de mayo del 2022. • Denuncia constitucional N° 267/2021-2026, del 24 de mayo del 2022.
DERECHOS VULNERADOS/AMENAZADOS	• Al pleno ejercicio de la función pública • Independencia judicial
DECISIÓN FINAL	Improcedencia por sustracción de la materia.
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTACADOS	De la sentencia de primera instancia que declaró FUNDADA la demanda: El art. 99 de la Constitución Política establece una lista taxativa de los funcionarios contra quienes puede imponerse una denuncia constitucional, no alcanzando dicha lista al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.
ESTÁNDAR DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO INVOLUCRADO	El carácter taxativo del art. 99 de la Constitución y la exclusión del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (Caso Lajo Lazo)

ii. Desarrollo del caso:

En junio del 2022, el entonces Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Jorge Luis Salas Arenas, interpuso demanda de amparo en contra del Congreso de la República, alegando la amenaza de vulneración de sus derechos al ejercicio de la función pública y a la independencia judicial.

En consecuencia, solicitaba que, disponiendo el cese de la amenaza de sus derechos fundamentales, se disponga la nulidad de todo lo actuado en las siguientes denuncias constitucionales, con su consecuente archivo:

- Denuncia constitucional N° 229/2021-2026, del 16 de febrero del 2022.
- Denuncia constitucional N° 107/2021-2026, del 4 de mayo del 2022.

- Denuncia constitucional N° 267/2021-2026, del 24 de mayo del 2022.

De los hechos expuestos en la demanda y resumidos en la sentencia, podemos extraer los siguientes puntos de relevancia:

- El demandante fue objeto de diversas campañas políticas en su contra, que tuvieron como finalidad amedrentarlo y amenazar, inclusive, su vida y la de su familia, por lo que acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que concedió medidas cautelares en su favor ordenando al estado peruano tomar las medidas pertinentes para resguardar su vida e integridad.

- Pese a lo anterior, es el propio Congreso el que ha continuado con actos de hostigamiento en su contra, solicitando que dé cuenta de sus actuaciones, por ejemplo, citándolo a la Junta de Portavoces para que "explique los alcances" de la Resolución N° 0907-2021-JNE.

- Al concurrir a la referida citación fue objeto de presiones políticas, además de que una de las denuncias fue interpuesta por una Congresista del Partido Alianza para el Progreso, bancada que promovió la citación del demandante ante la Junta de Portavoces, y, que, además, cuenta con la presidencia de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, donde se tramita la referida denuncia constitucional.

- Las denuncias referidas se vienen tramitando con expresa mención de los arts. 99 y 100 de la Constitución y 89 del Reglamento del Congreso, a pesar de que no le son aplicables como Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Analizado el caso, mediante Sentencia recaída en la Resolución N° 6, del 2 de julio del 2022, el Juzgado declaró FUNDADA la demanda, disponiendo el CESE de la amenaza de vulneración a los derechos de pleno ejercicio de la función pública e independencia judicial de Jorge Luis Salas Arenas, con base en los siguientes fundamentos:

- El art. 99 de la Constitución Política establece una lista taxativa de los funcionarios contra quienes puede

imponerse una denuncia constitucional, no encontrándose en dicha lista al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

- Puede confirmarse del debate de la Comisión proponente del texto constitucional que la finalidad del constituyente fue establecer una lista cerrada.

- El Tribunal Constitucional ha ratificado que este artículo no alcanza al Presidente del JNE; e, inclusive, ha exhortado al Congreso a reformarlo.

- La Comisión del Congreso encargada de la reforma de la Constitución ha propuesto como una de sus modificaciones la mención expresa del Presidente del JNE en el art. 99.

- Por lo tanto, el Congreso no cuenta con las facultades para tramitar una denuncia constitucional en contra del demandante, pues ha hecho uso de un procedimiento no permitido por Ley para lograr esta finalidad.

- Las denuncias tramitadas constituyen una interferencia en el ejercicio de las funciones del demandante, lo que se corrobora con la medida cautelar otorgada por la CIDH, donde se da cuenta de las presiones a las que venía siendo sometido.

- Lo anterior se confirma porque, luego de que un Congresista exhortara al demandante a modificar sus actuaciones como presidente del JNE, fue denunciado constitucionalmente mediante un procedimiento no previsto legalmente.

- Así, teniendo en cuenta que el demandante administra justicia electoral, también se ha vulnerado su derecho a la independencia judicial, por cuanto los procedimientos seguidos en su contra en el Congreso de la República tienen efecto intimidatorio.

Pese a que esta decisión fue apelada, simultáneamente la parte demandada; es decir, el Congreso de la República, interpuso demanda competencial contra el Poder Judicial, a efectos de que se declare que avocarse a causas como la del Sr. Salas Arenas menoscababa las atribuciones del Congreso para ejercer control

político respecto de los altos funcionarios el Estado.

Estando a que mediante la STC N° 74/2023 el TC declaró fundada esta demanda y ordenó, entre otros, la nulidad de todo lo actuado en el Exp. N° 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, la Sala encargada de revisar la sentencia de primera instancia no emitió pronunciamiento sobre el fondo, limitándose tan solo a declarar la sustracción de la materia, mediante la Sentencia de Vista recaída en la Resolución N° 22, del 7 de junio de 2023.

Sin embargo, más allá de que, por mandato del Tribunal Constitucional, el proceso constitucional instado por el presidente del JNE tuvo que ser archivado, por, presuntamente, menoscabar las competencias del Congreso, lo cierto es que sí existió vulneración al debido procedimiento parlamentario en los procesos de denuncia constitucional promovidos contra el actor, principalmente, porque tal como señaló la juez de primera instancia, se intentó someterlo a un procedimiento NO previsto por la Ley.

Y es que, tal como indicamos en el estudio realizado sobre los estándares constitucionales del debido procedimiento parlamentario, desde el caso Lajo Lazo (STC del Exp. N° 0006-2003-AI/TC), el Tribunal Constitucional reconoció que **el art. 99 de la Constitución Política contiene la lista taxativa de los funcionarios que son pasibles de acusación constitucional, sin que se contemple dentro de ellos al Presidente del JNE**.

En la Sentencia emitida mediante Resolución N° 6, se realiza la revisión del debate del constituyente del 93, siendo clara la intención de que el art. 99 de la Constitución sea una lista cerrada. También se menciona que el Tribunal Constitucional ha ratificado esta postura, lo que sí resulta verdadero, en tanto, como expusimos en el apartado 2.3.3, mediante la STC del Exp. N° 0006-2003-AI/TC, el TC exhortó al Congreso a reformar el referido artículo, a fin de incluir a las autoridades de los organismos electorales dentro de sus alcances, postura que sería ratificada en el caso Tineo Cabrera (Exp. N° 0156-2012-PHC/TC).

Inclusive, en marzo del 2025, la Comisión de Venecia, como órgano consultivo del Consejo de Europa, emitió opinión sobre este tema[5] en el sentido de que las autoridades en materia electoral no

[5] A pedido de Jorge Luis Salas Arenas, quien todavía ostentaba el cargo de Presidente del JNE.

deberían ser sometidas ni al juicio ni al antejuicio político, pues, en cuanto a lo primero, existe el riesgo de que sufran interferencias indebidas de parte del Congreso; y, en cuanto a lo segundo, se considera que un procedimiento que implica delitos de por medio no debería ser llevado a cabo por un órgano político.

Independientemente de ello, queda claro que, para el momento de tramitadas las acusaciones constitucionales en contra del Sr. Jorge Luis Salas Arenas, no existía autorización expresa en la Constitución para proceder con las mismas, y, por tanto, no solo significó una interferencia indebida en el desempeño de sus funciones, sino, además, la vulneración del principio de legalidad, que, exige la determinación previa de la falta en la ley para poder considerarla como infringida (Exp. N° 00197-2010-PA/TC, FJ 3).

A ello se suma que, el contexto en que estos procedimientos de acusación venían siendo tramitados está representado por la convulsión social que venía atravesando el país en el marco de las elecciones del 2021, marcado por la polarización y constantes acusaciones de fraude en contra de los organismos electorales[6].

A raíz de ello, funcionarios como el Sr. Jorge Luis Salas Arenas fueron víctima de una serie de ataques constantes que, inclusive, pusieron en peligro su vida e integridad, lo que fue constatado por la CIDH mediante la Resolución N° 56/2021.

En la mencionada resolución, no solo se dio cuenta de los diferentes ataques se profirieron en contra del JNE vía redes sociales; sino, que, incluso, se realizaron plantones en la sede del organismo electoral y en el propio domicilio de su Presidente, cuya dirección fue expuesta públicamente incitando a cometer agresiones físicas en su contra (fundamentos 36 y 37), siendo este el motivo por el que la Comisión concedió medidas cautelares a su favor y el de sus familiares, ordenando al Estado peruano a adoptar las medidas que sean necesarias para frenar estos sucesos.

Lo propio no solamente fue advertido por este organismo internacional; sino además por la Misión de Expertos de la Unión Europea realizada en Perú en julio del 2021 a fin de verificar la validez del proceso electoral en su segunda vuelta, siendo parte importante del informe que se redactó la ratificación de las

[6] Al respecto, véase Lozano, D. (8 de junio del 2021). Keiko Fujimori denuncia "indicios de fraude" ante la inminente victoria de Pedro Castillo. *El Mundo*. https://www.elmundo.es/internacional/2021/06/08/60becca021efa008488b4633.html

campañas de desprestigio existentes en contra de las autoridades electorales, que se vio apoyado, inclusive, por medios de comunicación con sede en Lima (página 5).

En el Caso Tribunal Constitucional vs Perú, la Corte Interamericana ha sido enfática en señalar la especial protección de que deben gozar quienes administran justicia para el correcto desempeño de sus funciones, cuestión que impide que inclusive otros poderes del Estado ejerzan presiones sobre los jueces, lo que no debía dejar de observarse frente a una autoridad que ejercía justicia electoral en un contexto tan complicado.

Siendo esto así, correspondía no solo al Estado peruano la protección reforzada del Sr. Salas Arenas, sino, además, promover el respeto en el ejercicio de sus funciones, cuestión que implicaba también la observancia plena de sus derechos fundamentales en el marco de las investigaciones parlamentarias.

Sin embargo, el Congreso no cumplió con esta garantía de independencia, observándose que, en puridad, las acusaciones constitucionales a las que se sometió al Sr. Salas Arenas involucraban el desacuerdo con sus decisiones, cuestión que no solo puso en peligro la autonomía del JNE; sino que, además, convirtió a la acusación constitucional en una herramienta de abuso de poder, coadyuvando a que persista el panorama de polarización y ataques incoados en contra del Presidente del JNE.

4.3.1.2. El Caso sobre la elección del Defensor del Pueblo: Debido procedimiento en la elección de altos funcionarios del Estado (Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03)

i. Resumen del caso

Tabla 8. Caso sobre la elección del Defensor del Pueblo

DATOS DEL CASO	
EXPEDIENTE	03898-2022-0-1801-JR-DC-03
MATERIA	Constitucional (proceso de amparo)
DEMANDANTE	Sindicato Único de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo
DEMANDADO	Congreso de la República
JUZGADO	3° Juzgado Constitucional de Lima
ACTOS LESIVOS	Procedimiento de elección del Defensor del Pueblo del año 2022.
DERECHOS	• Debido procedimiento

VULNERADOS/AMENAZADOS	• Participación política • Principio de transparencia
DECISIÓN FINAL	Archivo del proceso en cumplimiento del mandato del Tribunal Constitucional.
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTACADOS	De la sentencia de primera instancia que declaró FUNDADA la demanda: El funcionamiento de la Comisión Especial de Elección del Defensor del Pueblo estuvo dotado de irregularidad desde que se permitió la participación de una décima integrante, constituida por la entonces presidenta del Congreso, en infracción del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que solo admite un máximo de nueve.
ESTÁNDAR DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO INVOLUCRADO	Las actuaciones del Congreso, aún cuando sean discrecionales, se encuentran limitadas por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Esto incluye a la costumbre parlamentaria (Caso Benites Vásquez).

ii. Desarrollo del caso:

El 31 de mayo del 2022, el Sindicato Único de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo interpuso demanda de amparo en contra del Congreso de la República y los miembros de la Comisión Especial encargada de seleccionar a los candidatos a Defensor del Pueblo, alegando la vulneración de sus derechos al debido procedimiento, a la participación política y al principio de transparencia.

Del Auto admisorio recaído en la Resolución N°1, podemos observar que el sustento de la demanda se resume en 2 ideas:

- Aprobada la decisión de que el proceso se lleve a cabo bajo la modalidad de invitación, se ha vulnerado el art. 3 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP), pues, aun cuando establece que el número máximo de integrantes de la comisión es de 9 congresistas, existió un décimo miembro participante constituido por la presidenta del Congreso, María del Carmen Alva Prieto, quien participaba activamente en las sesiones de la Comisión.

- El diseño del procedimiento conlleva a que no se prevea la participación ciudadana mediante una etapa de tachas, sumado a que cuenta con una excesiva celeridad que no permite que se lleve a cabo el debate necesario, siendo que tan solo en el 20 de julio del 2022 se han programado 3

etapas, como son: la entrevista de candidatos, la sesión de la comisión para debatir el resultado final y la presentación de propuesta final al Congreso.

Ha de tenerse en cuenta que, a diferencia de lo acaecido en el caso Salas Arenas, luego de haberse puesto en conocimiento del Juzgado la demanda de conflicto competencial interpuesta por el Congreso de la República en contra del Poder Judicial, el proceso de amparo del Exp. N° 3898-2022 fue suspendido mediante la Resolución N° 21, del 3 de marzo del 2023.

Pero una vez emitida la sentencia del Exp. N° 0003-2022, tal suspensión se dejó sin efecto, emitiéndose Sentencia, finalmente, mediante la Resolución N° 23, del 21 de abril del 2023, que declaró FUNDADA la demanda de amparo interpuesta por el Sindicato, bajo los fundamentos que resumimos a continuación:

- El derecho de participación tiene una doble dimensión: i) el derecho de que los gobernantes accedan al poder y ejerzan el mismo con sujeción al estado de derecho, lo que implica, fundamentalmente, ajustar su conducta a la Constitución y a la Ley y ii) el derecho de que las actividades gubernamentales se den con transparencia, probidad y responsabilidad, lo que implica que los gobernantes deben dar a conocer sus acciones y decisiones a la ciudadanía de forma completa y transparente; y sobre todo, adoptar tales decisiones con integridad y honestidad, teniendo como parámetro la ética pública.

- El Tribunal Constitucional ha reafirmado la importancia del principio de transparencia para el Estado Constitucional de Derecho, indicando que contribuye a reducir los niveles de corrupción y a mantener a la población informada acerca de la forma en cómo se ejerce el poder.

- Consecuentemente, el derecho de participación en los asuntos públicos también trae consigo el derecho de control de los ciudadanos respecto de las actividades gubernamentales, las cuales tienen que desarrollarse con transparencia y probidad.

- El funcionamiento de la Comisión Especial estuvo dotado de irregularidad desde que se permitió la participación de una 10ma integrante, constituida en la entonces presidenta del Congreso, en infracción del art. 3 de la LODP que solo admite un máximo de 9.

- Con ello se transgredió también la finalidad de la norma, cual es mantener el equilibrio de los grupos parlamentarios en la Comisión Especial, ya que la coalición de Alianza para el Progreso, a la cual pertenecía la referida Congresista, contó con un representante más, pese a la prohibición normativa expresa.

- Lo anterior puede ser evidenciado si es que se tiene en cuenta que esta "miembro supernumerario" sí influía en las decisiones de la Comisión, ya que, de las transcripciones de la segunda y tercera sesión, puede observarse que persuadió a los miembros para validar la información proporcionada por el "secretario técnico". Asimismo, no se adoptaron varias decisiones debido a su intervención.

- No puede admitirse como justificante de esta conducta que sea "costumbre parlamentaria" admitir miembros supernumerarios, ya que la costumbre no puede estar por encima de la Ley.

- No existe posibilidad de cuestionar un modelo de elección a través de un proceso de amparo; sin embargo, ello no obsta a que se pueda realizar un análisis iusfundamental a efectos de recomendar al Congreso realizar las modificaciones correspondientes.

- Así, resulta de importancia garantizar que el proceso de elección del Defensor del Pueblo se ejerza bajo las garantías de publicidad y transparencia, lo que también implica que la población, en observancia de su derecho de participación política, pueda contar con la posibilidad de interponer tachas o denuncias respecto de los candidatos.

Ha de tenerse en cuenta que, a pesar de que la Procuraduría del Congreso de la República apeló esta sentencia, el proceso no pudo ser revisado en alzada, debido a que esta misma parte solicitó al Tribunal Constitucional que, en ejecución de la STC 74/2023, se ordene el archivo del proceso.

Tal pedido no solo fue amparado por el TC mediante el Auto de ejecución del 6 de junio del 2023; sino que, además, merituó que se remitan copias de lo actuado a la Junta Nacional de Justicia y a la Oficina de Control de la Magistratura, a fin de que se evalúe la conducta funcional del Magistrado.

Sin perjuicio de ello, someteremos a análisis esta sentencia en el extremo del debido procedimiento parlamentario. Téngase en cuenta que no es materia de examen si es que el demandante tenía legitimidad activa. Solo se somete al análisis la cuestión de si hubo o vulneración del debido procedimiento.

Comencemos por señalar que ya ha quedado establecido que las garantías del debido proceso en sede judicial, en cuanto resulten aplicables, son trasladables a otros ámbitos tales como el parlamentario, criterio que el Tribunal Constitucional ha establecido, principalmente, en el Caso Tineo Cabrera.

Por lo tanto, una de las primeras exigencias de los procedimientos parlamentarios es que actúen conforme a ley, pues, como acertadamente tuvieron oportunidad de señalar los Magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz en su voto singular del caso Benites Vásquez, a pesar de que al Congreso se le reconoce un amplio margen de discrecionalidad en sus decisiones, ajustadas, sobre todo, a criterios de oportunidad y conveniencia, no es menos cierto que, en un Estado Constitucional de Derecho, tales decisiones siempre tendrán como límite la Constitución y la Ley, entendiendo que dentro de esto último se incluye al Reglamento del Congreso.

Esta es una expresión del principio de legalidad, entendido como el sometimiento de todos los poderes públicos a las normas que disciplinan su forma de ejercicio (STC del Exp. N° 02302-2003-AA/TC, FJ 32), lo que además se condice con la eficacia vertical de los derechos fundamentales en el sentido de que todos los poderes públicos están sometidos a la Constitución y a la Ley (STC del Exp. N° 3179-2004-AA/TC. FJ 17).

Por lo tanto, solo desde el aspecto formal, las actuaciones de la Comisión Especial encargada de la selección de candidatos aspirantes a Defensor del Pueblo sí vulneraron el debido procedimiento, pues, como bien anotó el Juez de este caso, la conformación de la Comisión vulneró el artículo 3 de la ley aplicable, constituida por la LODP, que establecía el límite de integrantes en 9 parlamentarios y pese a lo cual, la entonces Presidenta del Congreso, María del Carmen Alva Prieto, no solo se sumó como integrante sino que, además, presidió también la Comisión Especial, restando imparcialidad a las futuras decisiones a adoptarse en el Pleno.

No es razón suficiente para avalar este proceder la costumbre

parlamentaria, pues, como bien se señala en la sentencia y volviendo a traer a colación lo manifestado por los Magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz en el Caso Benites Vásquez, la costumbre no puede sobrepasar los límites de la Ley, pues, al igual que toda actividad congresal, encuentra límites en el Reglamento del Congreso y en las disposiciones constitucionales.

No excede a los objetivos del debate el remarcar que parte de los fundamentos de la Sentencia del caso Defensoría del Pueblo van referidos a aspectos sustantivos del debido procedimiento, llegándose a concluir, inclusive, que se vulnera el derecho de participación política de los ciudadanos al no prever una etapa donde se puedan formalizar cuestionamientos a los candidatos; así como por el hecho de que el uso reiterativo de la modalidad de invitación en la elección del Defensor del Pueblo impide que otros ciudadanos accedan a la función pública en condiciones de igualdad y en garantía del principio de meritocracia.

Esta no es la primera vez que llega a debate constitucional un caso relacionado a la elección de funcionarios por parte del Poder Legislativo. Ya en el 2019, cuando el Congreso de la República fue disuelto por el entonces presidente Martín Vizcarra, el presidente de la Comisión Permanente, Pedro Olaechea, interpuso demanda de conflicto competencial alegando que, con el indebido ejercicio del instituto de la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo, se había menoscabado el funcionamiento del Legislativo.

Al analizar el caso en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional consideró que no había existido tal menoscabo, tras considerar que el tema referido a la forma de elección de los magistrados de dicho tribunal fue parte de las políticas del Plan de Gobierno del ex presidente Vizcarra, por cuanto resultaba válido que se disolviera el Congreso si es que se fundó en su denegatoria tácita de coadyuvar en la consecución de tal política.

Cuando el TC abordó este tema, dejó establecidos 3 puntos importantes:

- A diferencia de otros países, en el Perú la facultad de designación de los Magistrados del TC le corresponde solo al Legislativo, lo que exige que el procedimiento esté dotado de la mayor transparencia y objetividad posibles, para garantizar la independencia judicial del que se considera el órgano jurisdiccional supremo (FJ 177).

- Tales estándares podrían ser alcanzados en mayor medida a través de la modalidad de elección ordinaria prevista en el art. 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que prevé una etapa de propuestas y tachas para la ciudadanía. Inclusive, de la exposición de motivos del Proyecto de Ley que incorporó la modalidad de invitación, puede verse que fue pensada solo para supuestos de excepción, por cuanto debía ser usada en casos muy particulares y no convertir a esta forma de elección en la regla general (FJs 177 y 178).

- Esto se reafirma porque, a lo largo de la historia de la elección de los Magistrados del TC bajo la modalidad de invitación, se han suscitado diferentes acontecimientos que ponen en riesgo su legitimidad, incluyendo la acusación de estar regido por una "repartija", a raíz de los audios que fueron expuestos en el año 2013 donde se escuchaba a diferentes Congresistas negociar respecto de cómo se ocuparían los puestos del TC, de la Defensoría del Pueblo y del Banco Central de Reserva[7].

Esto, llevado al caso en concreto, nos permite aseverar que existe un deber de parte del Parlamento de dotar a sus procedimientos de elección de funcionarios de la máxima transparencia y objetividad, no solo porque como se aseveró en la Sentencia del Exp. 3868-2022 ello nace de lo que conlleva un Estado Constitucional de Derecho y la observancia del principio democrático; sino, además, por la importancia de la labor que desempeñan tales funcionarios, cuestión que no escapa al Defensor del Pueblo, pues este no solo desarrolla funciones de defensa de los derechos fundamentales, sino que además, es quien preside la comisión encargada de elegir a la Junta Nacional de Justicia (art. 155 de la Constitución), órgano que elige a los jueces y fiscales de todos los niveles (art. 154 de la Constitución Política).

Traslademos, ahora, este análisis al caso de la elección del Defensor del Pueblo. Al examinar la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (Ley N° 26520), podemos observar del art. 93 que, aunque actualmente se contempla el uso de las modalidades ordinaria y por invitación de manera indistinta, el texto original de la Ley establecía una prelación entre ambas, prefiriendo siempre la modalidad ordinaria, siendo recién con la publicación de la Ley N°

[7] Cabe hacer mención de que, al momento de expedida esta sentencia, todavía no estaba aprobada la Ley N° 31031, en virtud de la cual, actualmente solo puede elegirse a los magistrados del TC mediante concurso público.

29882, del 7 de junio del 2012, que tal prelación fue eliminada.

Por lo tanto, si bien, *a priori*, no se podría alegar la vulneración del principio de Legalidad por haber procedido directamente con la elección del Defensor del Pueblo mediante la modalidad de invitación, lo cierto es que este proceder de manera reiterada genera dos situaciones que no merecen pasar desapercibidas:

i) Una situación de desigualdad para quienes, cumpliendo con los requisitos de Ley, aspiran a acceder a este cargo público, pero que no pueden hacerlo principalmente porque no se encuentran dentro de los candidatos propuestos por los Congresistas.

ii) Una situación de falta de transparencia para la ciudadanía, que no tiene opción de interponer tachas o ejercer cuestionamientos respecto de los candidatos, pues tal cosa no está prevista en la modalidad de invitación.

A ello debe sumarse que, una vez culminado el proceso judicial de amparo del Exp. 3898-2022, el Congreso procedió con la elección del Defensor del Pueblo, llegando a designarlo, finalmente y sin debate previo, el 9 de julio del 2023[8], en medio de una serie de cuestionamientos que, posteriormente, fue materia de un pronunciamiento de parte de los ex funcionarios de la Defensoría[9], quienes expresaron su rechazo a la gestión del Sr. Josué Gutiérrez.

Por lo tanto, si es que el Congreso tiene el deber de velar por el

[8] Véase: Agencia Peruana de Noticias (17 de mayo del 2023). Congreso: pleno elige a Josué Gutiérrez como nuevo defensor del pueblo. https://andina.pe/agencia/noticia-pleno-elige-a-josue-gutierrez-como-nuevo-defensor-del-pueblo-940474.aspx

[9] Extraemos aquí parte del contenido transcrito por Mamani (2024):

4. Es ese contexto, cabe afirmar que nos encontramos ante la clara voluntad del poder político por copar instituciones, como ha ocurrido con la SUNEDU, el TC y la propia DP, copamiento al que se pretende sumar a la JNJ, el sistema electoral, el MP y, a no dudarlo, también al Poder Judicial. Esta situación hace evidente que la DP se encuentra por ahora impedida de ejercer su mandato constitucional y más bien, lamentablemente, la viene afectando la alarmante pérdida de legitimidad de quienes ostentan ese poder autoritario.

5. Para quienes hemos prestado servicios en la DP desde sus inicios, resulta doloroso advertir su silencio frente a los atropellos descritos, entre los que no podemos dejar de destacar a las víctimas del uso arbitrario y abusivo de la fuerza por parte del gobierno de la Sra. Boluarte, cuando efectivos del Ejército y la PNP, fueron encargados de sofocar las protestas sociales ocurridas entre diciembre de 2022 y febrero de 2023. Alrededor de 50 peruanos muertos en esas circunstancias, sus deudos y las centenas de personas heridas, muchas de ellas de gravedad o con lesiones permanentes, siguen esperando justicia.

6. El Sr. Josué Gutiérrez guarda silencio frente a hechos tan graves, pero no disimula su respaldo a quienes han antepuesto sus intereses particulares a los del país, con la intención de mantener cuotas de poder, promover la impunidad y evitar una salida democrática a la actual crisis política.

respeto a la Constitución y a las Leyes (art. 102 de la Constitución Política peruana), entonces debe constituirse en garante de la transparencia en el ejercicio de la función pública, a través no solo de procedimientos dotados de la mayor publicidad posible y que involucre a la ciudadanía de manera activa; sino, además, garantizando que, en caso ello no sea posible, el debate sea parte fundamental de sus procedimientos previos a una elección, pues tal como lo indicó el Tribunal Constitucional en el Caso "Antitransfugismo", la calidad de debate legitima las decisiones de Parlamento.

Sin embargo, todas estas cuestiones no fueron cumplidas por el Congreso en la elección del Defensor Pueblo durante el año 2022, siendo que, al contrario, recurrió al Tribunal Constitucional solicitando que, vía conflicto competencial, se declaren nulas todas las actuaciones del Exp. 3898-2022.

4.3.1.3. El caso SUNEDU: Debido procedimiento en la expedición de leyes (Exp. N° 00893-2022-0-1801-JR-CI-02)

i. Resumen del caso

Tabla 9. Caso SUNEDU

DATOS DEL CASO	
EXPEDIENTE	00893-2022-0-1801-JR-CI-02
MATERIA	Constitucional (proceso de amparo)
DEMANDANTE	Procurador de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria
DEMANDADO	Congreso de la República
JUZGADO	2° Juzgado Constitucional de Lima
ACTOS LESIVOS	Dictamen de los Proyectos de Ley acumulados N°0697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR y actuaciones relacionadas.
DERECHOS VULNERADOS/AMENAZADOS	• A la educación • Cosa juzgada • Principio de independencia
DECISIÓN FINAL	Improcedencia por sustracción de la materia
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTACADOS	De la sentencia de primera instancia que declaró FUNDADA la demanda: Las modificaciones efectuadas a la ley universitaria han sido elaboradas no solo sobre la base de la inobservancia del carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional, vulnerando la cosa juzgada constitucional, sino, además, el derecho a la educación, pues si bien el legislador puede derogar y modificar leyes porque esa es su función,

	los pronunciamientos anteriores del Tribunal Constitucional debieron servir de base para que las modificaciones a la Ley N° 30220 sea en pro de la mejora del servicio educativo y no en su desmedro
ESTÁNDAR DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO INVOLUCRADO	La deliberación no debe ser confundida con el simple conteo de votos, siendo esto último tan solo el resultado del primero, donde las decisiones adoptadas sean producto de las razones existentes tras la deliberación y no solo de una cuestión numérica (caso Ley del Presupuesto Estatal)

ii. Desarrollo del caso

El 7 de febrero del año 2022, el Procurador Público de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU) interpuso demanda de amparo en contra del Congreso de la República, alegando la amenaza de vulneración del derecho a la educación, del principio/derecho de cosa juzgada y el principio/derecho de independencia; teniendo, conforme al Auto Admisorio del Exp. N° 00893-2022, las siguientes pretensiones:

- Pretensión principal: que se declare la nulidad de todos los actos relacionados con la aprobación del Dictamen de los Proyectos de Ley acumulados N°0697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR, denominado "Ley que restablece la autonomía universitaria y la institucionalidad de las universidades peruanas".

- Pretensión subordinada: que, en caso se promulgue la Ley anterior, se declare inaplicable respecto de SUNEDU.

La demanda se basa en los siguientes fundamentos:

- Las modificaciones realizadas por el Congreso a los arts. 1, 2, 15, 17 y 20 de la Ley N° 30220 pone en riesgo las competencias de SUNEDU y la calidad de la educación universitaria.

- Pese a que el TC ha desestimado anteriormente demandas contra proyectos de Ley, este caso debe ser analizado de manera distinta porque se configura una amenaza cierta e inminente

- Las afectaciones específicas del Dictamen son las siguientes: i) con la modificatoria del art. 1 se suprime la atribución de

mejora continua del sistema educativo; asimismo, se elimina al Ministerio de Educación como ente rector, cuestión última que se repite en el art. 12, ii) con la modificatoria del art. 15 se suprime la facultad de licenciar facultades, escuelas y programas destinados al grado o título profesional, así como establecer las condiciones básicas con que deben cumplir; iii) con la modificación del art. 17 no se garantiza la especialización técnica de SUNEDU, siendo que incluso el TC ha ratificado la constitucionalidad de este art. antes de ser modificado; iv) al modificar el art. 20 permitiendo que el Superintendente de SUNEDU sea elegido entre los miembros del Directorio se va en contra de la imparcialidad con que debe contar este organismo y v) la modificación de la primera disposición complementaria derogatoria no hace referencia a una convocatoria y elección pública, y, además, establece un plazo de 30 días calendarios para la designación del Superintendente, por cuanto las Universidades no tendrán la posibilidad real de proponer a sus candidatos.

Previamente, cabe tener en cuenta el siguiente esquema comparativo entre el texto en aquel entonces vigente de la Ley N° 30220 ("la Ley") y las modificaciones propuestas por el Dictamen objeto de demanda:

Tabla 10. Esquema comparativo entre la Ley N° 30220 y el Dictamen del "Proyecto de Ley que restablece la autonomía universitaria"

TEXTO ANTERIOR DE LA LEY 30220	MODIFICACIONES DEL DICTAMEN
Artículo 1. Objeto de la Ley La presente Ley tiene por objeto normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades. Promueve el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la investigación y de la cultura. Asimismo, establece los principios, fines y funciones que rigen el modelo institucional de la universidad. El Ministerio de Educación es el ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria.	Artículo 1. Objeto de la Ley: La presente Ley tiene por objeto establecer que las universidades están integradas por docentes, estudiantes y graduados. Se dedican al estudio, la investigación, la educación y la difusión del saber, la cultura, la ciencia y la tecnología, así como a la extensión y proyección social, en el marco del mejoramiento permanente de la calidad educativa. Tienen autonomía en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y Económico, conforme a lo establecido en el artículo 18° de la Constitución Política del Perú. El estatuto de las universidades se desarrolla con respeto a la Constitución y las leyes (…).
Artículo 12. Creación.- Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria	Artículo 12. Creación de la SUNEDU.- Créase la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

(SUNEDU) como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica.	(SUNEDU), como ente autónomo. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima, y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, con su correspondiente estructura orgánica (…).
Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU La SUNEDU tiene las siguientes funciones: 15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, de conformidad con la presente Ley y la normativa aplicable. (…) 15.5 Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, así como revisarlas y mejorarlas periódicamente.	Artículo 15. Funciones generales de la SUNEDU.- La SUNEDU tiene las siguientes funciones: 15.1 Aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades y filiales. (…)15.5 Normar y supervisar las condiciones básicas de calidad exigibles para el funcionamiento de las universidades y filiales. (…) En los casos que establezca su Reglamento de Organización y Funciones, la SUNEDU puede contratar los servicios necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones (...).
Artículo 17. Consejo Directivo 17.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU. Es responsable de aprobar políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Está conformado de la siguiente manera: 17.1.1 El Superintendente de la SUNEDU, quien lo presidirá. 17.1.2 Un representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), con un nivel no menor de Director General. 17.1.3 Cinco (5) miembros seleccionados mediante concurso público. Dos serán docentes provenientes de universidades públicas y uno de universidad privada. En estos	Artículo 17. Consejo Directivo: 17.1. El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de la SUNEDU, es responsable de aprobar las políticas institucionales y de asegurar la marcha adecuada de la entidad. Está conformado de la siguiente manera: 17.1.1 Dos representantes de las universidades públicas que cuentan con rector (a). La elección es convocada por la universidad pública más antigua del Perú. 17.1.2 Un representante de las universidades privadas que cuentan con rector (a). La elección es convocada por la universidad privada más antigua del Perú. 17.1.3 Un representante del CONCYTEC. 17.1.4 Un representante del SINEACE. 17.1.5 Un representante del Ministerio de Educación

casos cumplirán con lo señalado en el punto 17.2.1. Los otros dos seleccionados serán personalidades que cumplan con lo señalado en los puntos 17.2.2 o 17.2.3. Los miembros del Consejo Directivo, con excepción del Superintendente, perciben dietas por las sesiones en que participan, aprobadas de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Los ciudadanos seleccionados son designados por un periodo de cinco (5) años, en la forma prevista en el Reglamento de Organización y Funciones, con opinión favorable del Consejo Nacional de Educación, aprobada por mayoría simple para cada ciudadano. Todos los miembros del Consejo Directivo son designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Educación. 17.2 Los ciudadanos seleccionados mediante concurso público, deberán cumplir con alguno de los siguientes requisitos: 17.2.1 Contar con el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de 10 (diez) años como Docente Principal, o 17.2.2 Contar con el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales y un mínimo de 10 (diez) años de experiencia en el campo de la investigación y el desarrollo de las ciencias y el conocimiento, con investigaciones y publicaciones en revistas científicas indexadas, ó 17.2.3 Contar con el grado académico de Doctor o Maestro habiéndolo obtenido con estudios presenciales y haber desempeñado cargos de gestión en el ámbito público o privado o en el ámbito educativo, por un periodo mínimo de 10 (diez) años. Los ciudadanos seleccionados no pueden ser reelegidos de manera inmediata. El concurso para la selección	17.1.6 Un representante del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú. El Superintendente de la SUNEDU es elegido entre sus miembros representantes. Los representantes de las universidades que integran el Consejo Directivo de la SUNEDU, son elegidos en convocatoria nacional por los rectores de las universidades que cuentan con órganos de gobierno constituidos, dirigidos por un rector (a). El plazo de la convocatoria para ambos casos es de 30 días hábiles. Pasado ese tiempo, la convocatoria la realiza la segunda universidad pública y privada más antigua. 17.2 Todos los miembros del Consejo Directivo son elegidos por un periodo de tres (3) años. No hay reelección. Los miembros del Consejo Directivo deben contar con el grado académico de Doctor y experiencia en docencia y gestión universitaria. (…) Todos los miembros del Consejo Directivo deben ser profesionales de reconocido prestigio y se ciñen a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 17.2 de la presente Ley. (…) 17.5 Los miembros del Consejo Directivo no pueden ser personas que: Sean titulares de acciones o participaciones en universidades o sus empresas vinculadas, o de otras personas jurídicas relacionadas a las actividades o materias reguladas por la SUNEDU, ni que lo sean sus cónyuges o parientes hasta el tercer grado de consanguineidad y segundo de afinidad. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad, al menos dos (2) años antes de postular al cargo. Sean autoridades, directivos, representantes legales o apoderados, asesores o consultores permanentes de universidades o personas jurídicas vinculadas a estas. En caso de haberlo sido, deberán haber cesado en dicha actividad, al menos un año antes de asumir el cargo. Haber sido usuario de las referidas entidades, no constituye causal de inhabilitación (…).

de miembros del Consejo Directivo de la SUNEDU otorga el puntaje máximo en la etapa correspondiente, a los candidatos que hayan obtenido el grado de Doctor, a tiempo completo y dedicación exclusiva. En ningún caso se podrá seleccionar a los cinco ciudadanos integrantes del Consejo Directivo bajo el mismo requisito.	
Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU.- El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante resolución suprema a propuesta del Ministro de Educación por un periodo de tres años, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional. El Superintendente continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El ejercicio del cargo es remunerado y a tiempo completo.	Artículo 20. Superintendente de la SUNEDU.- El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es elegido por el periodo de tres años entre los miembros del Consejo Directivo y no puede ser reelegido. Su designación es efectuada mediante resolución ministerial del titular del Sector.
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. Mecanismos de fomento para mejorar la calidad del servicio educativo a cargo de las universidades públicas Dispóngase el diseño e implementación de mecanismos y herramientas técnicas que incentiven y/o fomenten la mejora de la calidad y el logro de resultados del servicio educativo que brindan las universidades públicas. El Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, establece los montos y criterios técnicos, entre otras disposiciones que se estimen necesarias, para la aplicación de los citados mecanismos.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. Designación de integrantes. En el plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se designarán a los nuevos integrantes, el Consejo, a la SUNEDU. Una vez, designados sus integrantes, el Consejo Directivo, a convocatoria de cualquiera de sus miembros podrá instalarse y elegir al Superintendente. En ese plazo, los actuales integrantes del Consejo Directivo y el Superintendente, continuaran ejerciendo las funciones que le sean compatibles con la presente Ley. Instalado el nuevo Consejo Directivo, cesan en sus funciones los actuales integrantes del Consejo Directivo y el Superintendente.

Analizada la demanda, así como los argumentos de la contestación, el Juzgado la declaró FUNDADA, con base en las siguientes consideraciones:

- La demanda de amparo procede contra los proyectos de ley en tanto la amenaza sea cierta e inminente, para efectos de lo cual debe analizarse en qué etapa se encuentra. En el presente caso, el Proyecto ha pasado

por los siguientes estadíos: i) 11 de noviembre del 2021: presentación y posterior acumulación, ii) 1 de febrero y 4 de mayo del 2022: cuestión previa denegada que buscaba que pase por las comisiones de constitución y educación, iii) 9 de marzo del 2022: remisión de autógrafa de ley al presidente, siendo observada el 30 de mayo del 2022, iv) 7 de junio del 2022: aprobación de dictamen por insistencia y v) 13 de julio del 2022: aprobación por insistencia.

Lo descrito indica que se ha configurado la amenaza real e inminente, en tanto solo falta asignar un número de ley y publicarla.

- El art. 81 del Código Procesal Constitucional dota de vinculatoriedad para todos los poderes públicos a las sentencias del TC en materia de inconstitucionalidad, por lo que se debe tener en cuenta lo resuelto por este órgano en las siguientes sentencias: i) STC del Exp. N° 0017-2008-PI/TC, que declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad contra los arts. 1 y 2 de la Ley 28564, declarando un estado de cosas inconstitucional que exhortó a la creación de una Superintendencia altamente especializada; ii) STC de los Exps. 014-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC acumulados, que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad contra diversos arts. de la Ley 30220 y iii) STC del Exp. 023-2014-PA/TC., también declarando infundada e improcedente la demanda contra la Ley 30220.

- Si bien en el Proyecto de Ley se introduce como justificación la defensa de la autonomía de las universidades, así como las altas multas impuestas anteriormente, el TC ya estableció en las sentencias de los Exps. N° 0017-2008 y 0023-2014 que el derecho a una educación de calidad prima sobre el derecho a la libertad de empresa. En el mismo sentido, se concluyó que la creación de la SUNEDU no afecta la autonomía universitaria (STC de los Exps. acumulados 0014-2014 y 0016-2014 y 0017-2015).

- En la modificación respecto al art. 1 de la Ley se observa que se eliminan dos funciones de SUNEDU: la primera, referida a la supervisión de las universidades y otros entes educativos; y la segunda, referida a la promoción de la calidad educativa, esto pese a que dicho artículo fue declarado constitucional por la STC de los Exps. acumulados 0014-2014, 0016-2014 y 0017-2015, interpretando el art. 18 de la Constitución en el sentido de que la autonomía de las universidades no las hace ajenas al ordenamiento jurídico.

- La modificación del art. 12 ha suprimido la autonomía técnica y funcional a SUNEDU. Asimismo, la ha desvinculado del Ministerio de

Educación (MINEDU) como ente rector. Esto pese a que dicho carácter nace de lo ordenado por el TC en la STC 0017-2008. Asimismo, en la STC de los Exps. Acumulados anteriormente mencionados se ratifica su constitucionalidad, pues no por estar adscrita al MINEDU, SUNEDU deja de tener autonomía.

- En la modificación del art. 15 se suprime la fiscalización de facultades, escuelas y programas de estudio respecto de condiciones básicas, sin tener en cuenta que fue justamente esta falta de supervisión la que originó la crisis del sistema educativo que el TC constató en el 2008, lo que fue ratificado en la STC de los exps. Acumulados antes mencionados, donde se resaltó la necesidad de determinar los requisitos para la creación filiales y facultades.

- La propuesta de modificación del art. 17 cambia las reglas de conformación del Consejo Directivo, no exigiendo condiciones de especialización o estudios superiores. Ello contraviene lo dispuesto en la STC del Exp. 0017-2008, donde se remarcó la necesidad de que la fiscalización de las universidades la ejerza un tercero imparcial, sin intervención de los fiscalizados. Este criterio se ve disminuido por la modificatoria, donde se elimina el concurso público para pasar a un criterio de meras designaciones.

- La modificación del art. 20 establece un mecanismo distinto de elección del Superintendente, otorgando dicha facultad a los miembros del Directorio y desvinculando al MINEDU, esto en desmedro de lo establecido por el TC en la STC de los Exps. acumulados, donde se dejó establecido que no por el hecho de que uno de los poderes del Estado designe a un funcionario se genera una relación de dependencia, tal como sucede con el Parlamento y los miembros del TC, el Defensor del Pueblo y los miembros del Directorio del BCR.

- En la Primera Disposición Complementaria de la Ley vigente, se otorga a SUNEDU la tarea de diseñar mecanismos y herramientas que contribuyan a la mejora de la calidad educativa, a pesar de que tales acciones son consecuencia del Pronunciamiento del TC en la STC del Exp. N° 0017-2018.

- En consecuencia, tales modificaciones han sido elaboradas no solo sobre la base de la inobservancia del carácter vinculante de las sentencias del TC, vulnerando la cosa juzgada constitucional, sino, además, el derecho a la educación, pues si bien el legislador puede derogar y modificar leyes porque esa es su función, los pronunciamientos del TC debieron servir de base para que las

modificaciones a la Ley 30220 sea en pro de la mejora del servicio educativo y no en su desmedro.

Apelada que fuera esta sentencia, mediante Resolución N° 38, del 24 de marzo del 2023, se declaró la sustracción de la materia, debido a que la STC 74/2023 declaró la nulidad de la Sentencia del proceso de amparo estudiado.

Cabe tener en cuenta que, posteriormente a estos sucesos y con fecha 21.07.2022, este Proyecto fue publicado bajo la Ley N° 31520, denominada "Ley que restablece la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas".

A fines de ese mismo año, el 25% del número legal de Congresistas interpuso demanda de inconstitucionalidad contra dicha Ley, bajo las mismas alegaciones de las insertadas en el proceso de amparo que fue declarado nulo.

Por mayoría, la demanda de inconstitucionalidad fue declarada INFUNDADA por el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia del Exp. N° 0008-2022-PI/TC ("Caso reforma universitaria"). Conviene extraer aquí sus principales argumentos para dilucidar si en este caso el Congreso incurrió o no en la vulneración del debido procedimiento en la dación de la Ley:

- No es posible hablar de cosa juzgada constitucional en tanto no existe relación de identidad entre la norma que se cuestiona y los anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

- La modificación del art. 1 de la Ley 30220 mantiene vigente la obligatoriedad de buscar la mejora permanente de la calidad universitaria por parte de las universidades, no existiendo inconstitucionalidad respecto de esta modificación.

- La modificación del art. 12 desvincula a SUNEDU del MINEDU; sin embargo, la declaración de constitucionalidad de su adscripción no convierte a su modificatoria en inconstitucional, pues lo resuelto por el TC no implica un mandato constitucional ordenado; y, además, es parte del margen de libre legislación con que cuenta el Congreso. Por otra parte, lo imprescindible es garantizar la autonomía de SUNEDU para el desarrollo de sus funciones, cuestión que ha sido garantizada en la modificación de la Ley 31520.

- El nuevo art. 15 tampoco transgrede derechos fundamentales, ya que, en esencia, mantiene funciones de SUNEDU consideradas en el texto anterior, tales como aprobar o denegar la licencia a universidad y

filiales, así como fiscalizar el cumplimiento de condiciones básicas para su funcionamiento.

- El art. 17 modificado tampoco es inconstitucional dado que el cambio en la modalidad de conformación del Directorio, de por sí, no es vulneratorio de la Constitución, al corresponder a la facultad legislativa del Congreso.

- Asimismo, no solo estará conformado por docentes, sino además por 1 representante del SINEACE, 1 representante del MINEDU y 1 representante del Consejo Nacional de Decanos de Colegios Profesionales del Perú, no advirtiéndose así que se afecte la imparcialidad de SUNEDU. Tampoco es vulneratorio del derecho a la educación de calidad que se haya suprimido el concurso público para ser parte del Consejo Directivo, debido a que el regular el procedimiento de conformidad corresponde a la discrecionalidad del legislador, no excluyendo, inclusive, que las universidades realicen tal concurso para elegir a sus representantes.

- No hay vicio de inconstitucionalidad en la modificación del art. 20, ya que no existe un mandato imperativo respecto a cómo debe elegirse el Superintendente, pudiendo el legislador ejercer su facultad discrecional para reglar el procedimiento.

- La primera disposición complementaria tampoco adolece de inconstitucionalidad debido a que solo rige aspectos sobre la aplicación de la norma.

Disentimos de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, por los siguientes fundamentos:

No es cierto que, en las Sentencias emitidas con anterioridad por el TC, se hayan resuelto controversias distintas a la que fue materia de impugnación, pues puede verse del propio objeto de la Ley 31520 que la finalidad inmediata es “restituir la autonomía universitaria”, a través de distintas modificaciones a la Ley 30220.

Y es justamente, el tema de la “autonomía” lo que ha sido analizado por el Tribunal hasta en 2 oportunidades diferentes: primero, en la STC del Exp. 0017-2008, donde se fijaron los límites de tal atribución en relación al derecho a la educación; y, la segunda, en los Exps. Acumulados 0014-2014, 0016-2014, 0019-2014- y 0007-2015, donde el principal cuestionamiento estaba referido a si la adscripción de SUNEDU al MINEDU vulneraba la autonomía universitaria mediante la “intervención política” del Ejecutivo.

De tal manera que se comprueba que, contrariamente a lo que se señala en la sentencia del TC, sus anteriores pronunciamientos sí se encontraban vinculados íntimamente a lo que fue materia de modificación por la Ley N° 31520.

Por otra parte, es de observar que, en reiterados fragmentos de la sentencia del TC, se ha justificado la constitucionalidad de la Ley 31520 en aras al "margen de libre configuración legislativa" del Parlamento, por cuanto el TC no podría intervenir en sus competencias indicando en qué sentido debe legislar.

Es cierto que la función legislativa le está reservada al Congreso y no al TC; sin embargo, el TC olvida que es el máximo órgano de resguardo de la Constitución, y que, como tal, tiene el deber de fiscalizar la labor de los demás órganos del estado, verificando su constitucionalidad, incluyendo el ámbito referido al diseño y aplicación de políticas estatales.

Así lo ha expresado el propio TC en la Sentencia de los Exps. acumulados 0014-2014, 0016-2014, 0019-2014- y 0007-2015, donde dejó establecido que, si bien este órgano no es el encargado del diseño de las políticas públicas, sí puede y debe verificar que su aplicación o la inacción del Estado no devenga en la infracción de derechos (FJ 18).

La omisión más preocupante en que incurre el Tribunal Constitucional es que, tal como alegan los demandantes, no toma en cuenta los pronunciamientos emitidos en anteriores oportunidades, y si bien, como se ha expresado en su Sentencia, puede variar de postura, esta variación tiene que estar debidamente motivada, y no responder al simple cambio en la composición del Tribunal, ni mucho menos a razones ideológicas.

Esta omisión se trasunta, principalmente, en que se ha obviado por completo que en la STC del Exp. 0017-2008, el Tribunal no solo realizó el análisis de constitucionalidad de la normativa impugnada desde una perspectiva puramente normativa; sino que, además, analizó la situación de la educación universitaria en el contexto peruano desde distintos estudios realizados por profesionales de la materia.

Desde ese punto de vista, se pudo constatar que una de las principales deficiencias en el sector educativo se debía a **que el Estado peruano no fiscalizó de manera directa sus políticas educativas, abdicando, así, del rol que de manera expresa le atribuye el art. 16 de la Constitución**. Veamos, al respecto, algunos de los fundamentos esgrimidos en la Sentencia del Exp. 0017-2008:

> En consecuencia**, la actividad educativa universitaria debe contar con la irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente supervisión y fiscalización del Estado**, a efectos, de asegurar su accesibilidad, su calidad y el cumplimiento de los fines exigidos por la Norma Fundamental. (FJ 22, énfasis agregado)
>
> En efecto, si el Estado —en este caso, representado por el Congreso— hubiese adoptado medidas en dicho sentido, no solo no hubiese afectado el derecho de la población de acceder a una educación universitaria de calidad y hubiese afectado en menor medida el derecho de las universidades de ejercer su libertad de empresa, sino que **hubiese cumplido, en el sentido constitucionalmente exigido, con su deber de supervisar la calidad educativa (artículo 16º de la Constitución)**. (FJ 75, énfasis agregado)
>
> (…) En ese sentido, este Colegiado comparte el parecer de los recurrentes, en el sentido de que **la Ley Nº 28564 no es sino la lamentable abdicación del Estado peruano respecto de sus facultades-deberes de control** para garantizar la idoneidad y calidad de la prestación de los servicios educativos, y una muestra inaceptable de facilismo, según el cual, 'si el Estado no tiene la capacidad de cumplir adecuadamente con sus deberes de control, entonces `es mejor´ eliminar la actividad que debe controlar'. (FJ 76, énfasis añadido)

Posteriormente, ya en vigencia de la Ley 30220, el Tribunal examinó si es que el adscribir SUNEDU al MINEDU como ente rector afectaba la autonomía de las universidades, no solo concluyendo en una respuesta negativa; sino, además, afirmando que es al MINEDU al ente al que le corresponde dirigir la política educativa del Estado (STC de los Exps. Acumulados 0014-2014, 0016-2014, 0019-2014- y 0007-2015, FJ 141).

Nos parece acertado el análisis que realiza el Magistrado Monteagudo Valdez en el voto singular de la STC del Caso reforma universitaria, con fundamentos que compartimos en su totalidad y que vale la pena traer a colación:

- En la STC del Exp. 0017-2008, el TC detectó una enorme precariedad debido a que por muchos años abandonó el deber que le impone el art. 16 de la Constitución Política; es decir, fiscalizar la calidad de la educación universitaria; y, en cambio, esta tarea fue encomendada a la ANR y al FONAFU, organismos que, al no estar vinculados con el *ius*

imperim del Estado, contribuyeron a que se agudizara la situación caótica de las universidades (Fundamentos 3 al 8)

- Si bien existía más de una forma de dar cumplimiento al mandato de la STC del Exp. 0017-2008, la adoptada por la Ley N° 30220 era constitucionalmente válida, pues encomendó la labor de supervisión a un organismo del estado autónomo, y no separado de él, esto atendiendo a que su labor de supervisión debía ser irrenunciable, eficiente, eficaz y permanente (Fundamentos 14 y 15).

- Sin embargo, mediante la Ley N° 31520 se regula la educación universitaria de manera semejante a la que fue motivó la declaración de un estado de cosas inconstitucional, pues SUNEDU deja de ser pasible de fiscalización por el Estado, al haber sido desvinculada del MINEDU, lo que también se manifiesta en su Consejo Directivo, que no solo pasa a tener una participación estatal casi nula; sino que, además, serán sus miembros los encargados de elegir al Superintendente (Fundamentos 17 al 19).

- Además, desaparece la exigencia de realizar concurso público para elegir a los miembros del Consejo Directivo, y, con ello, se soslaya la trascendencia del principio de meritocracia que el TC ha destacado en anteriores pronunciamientos, nada más y nada menos, que para el organismo que supervisará la calidad educativa universitaria (Fundamentos 20 al 22).

Un aspecto a destacar en el voto de este Magistrado es que traduce más objetivamente un argumento que ya había sido aportado por la Juez Milagros Grajeda en la Sentencia que emitió en el Exp. 893-2022. Esto es que, si es que el Tribunal Constitucional ya había establecido determinados parámetros para la conducción del sistema educativo universitario y ya había ratificado la constitucionalidad de la Ley N° 30220, entonces, las posteriores modificaciones del Legislativo debieron tender hacia el progreso de las políticas y no hacia el retroceso.

No es válido que el Tribunal Constitucional haya establecido que ello es legítimo en tanto es parte de la "libre configuración del legislador", pues como bien nos recuerda el Juez Monteagudo Valdez, **el derecho a la educación es un derecho social que goza del carácter de progresividad** de acuerdo al art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, como tal, "**los avances, mayores o menores, que se alcanzan en materia de efectividad del derecho a la educación constituyen obligatoriamente un punto jurídico de no retorno**" (Voto Singular del Exp. N° 0008-2022, Fundamento 35).

Por lo tanto, es manifiesto que con la dación de la Ley N° 31520, el Congreso incurrió en la vulneración del debido procedimiento en su aspecto sustantivo, en esencia, en cuanto al derecho a una educación de calidad, lo que lamentablemente no ha podido ser rectificado en base al análisis del Tribunal Constitucional que validó esta Ley.

Aspecto que no deja de tener relevancia es que, en la sentencia emitida por la Juez Grajeda, también se detalló el ciclo que había seguido el Proyecto de la Ley 31520 antes de su publicación, donde pudo notarse que se rechazó la cuestión previa que pretendía que pase por el previo examen de las Comisiones de Educación y de Constitución.

Y si bien ello no ha sido específicamente analizado ni en la sentencia de la referida juez ni por el Tribunal Constitucional, no deja de significar la inobservancia por parte del Congreso de los parámetros establecidos por el TC en el Caso Antitransfugismo (Exp. N° 0006-2017-PI), donde se manifestó que el debate, y no el simple conteo de votos, es el que legitima la función legislativa.

4.3.1.4. El Caso Pedro Castillo: Debido procedimiento en la acusación constitucional contra el presidente de la República (EXP. N° 04044-2022-PHC/TC)

i. Resumen del caso

Tabla 11. Caso Pedro Castillo

DATOS DEL CASO	
EXPEDIENTE	04044-2022-PHC/TC
MATERIA	Constitucional (proceso de hábeas corpus)
DEMANDANTE	Eduardo Remi Pachas, en representación de Pedro Castillo Terrones
DEMANDADO	Congreso de la República
JUZGADO DE ORIGEN	9° Juzgado Constitucional de Lima
INSTANCIA FINAL	Tribunal Constitucional
ACTOS LESIVOS	El acuerdo de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales (SAC) del Congreso de la República del 28 de febrero del 2022, que admitió la Denuncia Constitucional 219/2021-2022 en contra de Pedro Castillo.
DERECHOS VULNERADOS/AMENAZADOS	• A la libertad personal. • Debido procedimiento. • Debida motivación en sede parlamentaria.

DECISIÓN FINAL	Fundada la demanda vía Recurso de Agravio Constitucional.
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTACADOS	El artículo 117 de la Constitución atribuye una especial protección al Presidente de la República, permitiendo que solo pueda ser procesado en causas específicas establecidas, pues, de no ser así, se generaría un escenario de inestabilidad y desgobierno que pondría en peligro la institucionalidad democrática y la legitimidad de los poderes públicos.
ESTÁNDAR DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO INVOLUCRADO	El presidente de la República solo puede ser acusado por los delitos establecidos en el artículo 117 de la Constitución (Caso Lajo Lazo).

ii. Desarrollo del caso

El 8 de marzo del 2022, Eduardo Remi Pachas interpuso demanda de hábeas corpus a favor del entonces presidente, Pedro Castillo Terrones, solicitando la nulidad del acuerdo de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales (SAC) del Congreso de la República del 28 de febrero del 2022, que admitió la Denuncia Constitucional 219/2021-2022 en contra de Pedro Castillo, por la presunta comisión del delito de traición a la patria y la infracción de los arts. 32, 54, 110 y 118, así como el Acta de la Séptima sesión ordinaria del 11 de febrero de 2022, que aprueba por mayoría tal denuncia constitucional.

De la descripción de antecedentes de la sentencia del Tribunal Constitucional, podemos observar que la demanda se funda, entre otros, en la vulneración del derecho al debido procedimiento del favorecido, en tanto y en cuanto, se afirma que la SAC pretende procesarlo por hechos que no constituyen delito.

Y es que el hecho que motivó la tramitación de la denuncia es una entrevista realizada por la cadena CNN a Castillo el 25 de enero del 2022, donde se hace referencia a una declaración que efectuó hace años, cuando no era funcionario público, mencionando que daría acceso al mar peruano a Bolivia. Ante ello, el Presidente (en aquel entonces) manifestó que esa no era su intención actual, debiendo consultar, en todo caso, al pueblo peruano, y que, además, tales aseveraciones fueron hechas cuando no tenía el cargo de Presidente de la República.

Por tanto, el demandante consideraba que se infringió la debida motivación, al no existir relación alguna entre el delito imputado y los hechos que se consideran infractores del mismo.

Al analizar el caso vía Recurso de Agravio Constitucional (RAC), el Tribunal Constitucional declaró FUNDADA la demanda, bajo las siguientes consideraciones:

- La demanda procede aun cuando, como indica el Procurador del Congreso, aun no existía un pronunciamiento definitivo que apruebe acusar constitucionalmente a Pedro Castillo, pues no en todos los casos se debe esperar una vulneración material para entrar a ejercer control constitucional, cuestión que se torna más importante en tanto los procedimientos parlamentarios pueden acarrear sanciones tales como la inhabilitación o suspensión en el ejercicio de las funciones.

- A ello se suma que en el procedimiento de acusación constitucional no existen plazos específicos para el debate en la Comisión Permanente ni en el Pleno, cuestiones que atienden más a la agenda del Congreso, y que, en la audiencia llevada a cabo, se ha hecho de conocimiento del Tribunal actuaciones posteriores, como el Informe Final aprobado por la SAC el 11 de noviembre del 2022, donde se concluye que procede acusar al Presidente vía juicio y antejuicio político.

- Aunque se reconoce que el Congreso cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, las funciones que desempeña deben realizarse con arreglo a la Constitución, cuestión que incluye el deber de motivar (FJ 30).

- Con respecto al Informe de Calificación de la Denuncia Constitucional, se observa que, a pesar de que describe la normatividad que supuestamente resultaría aplicable, no hace mención de los hechos que se encuadran en tal normatividad, deber que no debe omitirse ni siquiera en esta etapa del procedimiento de acusación constitucional, pues una descripción detallada de los hechos que sustentan la procedencia de la denuncia garantizan el derecho a la defensa del procesado.

- En cuanto respecta al Informe Final de la Denuncia Constitucional 219, se puede verificar que el hecho que a juicio de la SAC justifica la procedencia de la denuncia por, entre otros, el delito de traición a la patria, es la entrevista concedida por el Presidente los días 24 y 25 de enero del 2022, donde se refirió a la posibilidad de consultar a los ciudadanos peruanos acerca de conceder una salida al mar a Bolivia.

- Los artículos de la Constitución infringidos serían los siguientes:

Artículo 32.- Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

Artículo 54.- El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. (…)

Artículo 110.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(…) 2. Representar al Estado, dentro y fuera de la República. (…)
(…) 11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados. (…)

- De ello se desprende que la SAC ha vulnerado el principio/deber de tipicidad en su Informe Final, puesto que no por el hecho de que el contenido de las declaraciones se refiera a una posibilidad de concesión de salida al mar a otro estado se desprende que el Presidente haya dejado de ejercer o haya infringido las funciones de personificar a la nación o de dirigir la política exterior del Estado (arts. 110 y 118 de la Constitución) (FJ 53).

- Va en el mismo sentido lo referido a los arts. 32 y 54 de la Constitución, pues el Informe sustenta la infracción de los mismos en que el Presidente "tendría la intención" de consultar al pueblo peruano una posibilidad de cesión de mar al Estado Boliviano, de lo que se desprende que la acusación formulada en su contra está basada en puras especulaciones y no en actos específicos de ejecución (FJ 59), no siendo esta una actuación que se pueda validar constitucionalmente, dado que se pretende utilizar una alegada intención para despojar al Presidente de su cargo (FJ 61).

- El extremo del Informe Final de la SAC referido al antejuicio político

que se recomienda ejercer contra Pedro Castillo tampoco supera el análisis constitucional, puesto que vulnera los principios/deberes de legalidad y tipicidad, en tanto y en cuanto no se indica cómo es que la entrevista realizada al mandatario sometería a la República a la dominación extranjera, mucho menos si es que esto encuentra como sustento una mera declaración que no ha sido materializada con actos posteriores (FJ 73)

- Cuando se está en el ámbito del antejuicio político, los márgenes de discrecionalidad del Congreso de la República se reducen mucho más, pues este instituto cuenta con una naturaleza jurídica que vincula al procesado con la comisión ya no de una falta política, sino de un delito que precisa de un análisis mucho más técnico y que incluso podría comprometer su libertad personal. (FJs 66 y 68).

- El art. 117 de la Constitución atribuye una especial protección al Presidente, permitiendo que solo pueda ser procesado en causas específicas establecidas, pues, de no ser así, se generaría un escenario de inestabilidad y desgobierno que pondría en peligro la institucionalidad democrática y la legitimidad de los poderes públicos (FJ 78).

Pese a que la ponencia del Magistrado Monteagudo Valdez, suscrito en mayoría, desestima la demanda en el extremo del derecho a la libertad de consciencia, en el fundamento de voto de los Magistrados Gutiérrez Ticse y Domínguez Haro encontramos un análisis interesante sobre el tema que compartimos y que consideramos pertinente extraer.

- Sostienen que la norma es clara en establecer cuáles son los supuestos de responsabilidad en que puede incurrir el Presidente, no siendo parte de ello el emitir una opinión, pues es un criterio aceptado en el ordenamiento jurídico que la opinión no constituye un delito (fundamento 12). Así, “la opinión es propia del pensamiento humano. La democracia guarda coherencia en ella. Si la censuramos, el riesgo es para la democracia” (fundamento 22).

- Una simple expresión del pensamiento humano no es penalmente relevante, pues más allá de pensar, la incursión en un delito incluye actuar, claro está, con connotadas excepciones en el caso de que con ello se incite a la comisión de una infracción delictiva o a la subversión, casos en los que incluso debe haberse analizado que se exalte a la violencia (fundamento 26).

- Consecuentemente, el informe de la SAC no tiene validez pues no

> demuestra la comisión de un delito ni siquiera en grado de tentativa, por cuanto no solo se ha vulnerado el derecho/deber de observar el trámite correspondiente contenido en el art. 99 de la Constitución para el juicio y antejuicio político (fundamento 28); sino que, además, ha lesionado la propia institución presidencial, poniendo en riesgo el régimen de inmunidades que lo protegen (fundamento 16).

Con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional se evidencia, una vez más, que el Congreso ha vulnerado el debido procedimiento no solo en su aspecto formal, dado que no ha cumplido con el deber esencial de motivar con suficiencia sus diferentes pronunciamientos en el ámbito de la acusación constitucional, basándose en presuntas suposiciones nada menos que para atribuirle la comisión de un delito mediante el juicio constitucional, sino que, además, ha vulnerado este derecho también su ámbito sustantivo, pretendiendo castigar una opinión con la que podemos o no estar de acuerdo pero que, en cualquier estado de Derecho Constitucional, no puede ser equiparada a un delito.

A ello cabe añadir que, de la exposición que realizamos en el apartado 2.3.3, en el Caso Lajo Lazo (STC del Exp. N° 0006-2003-AI/TC), el antejuicio contra el Presidente de la República solo puede activarse por los supuestos contemplados en el art. 117 de la Constitución, entre ellos traición a la patria, pero ello no implica que bajo la sombra de esta figura se procese a este alto mandatario sin una base objetiva y razonable; pues, al contrario, el gozar de la más alta jerarquía merece que cuando se pretenda hacer uso de las figuras del juicio y antejuicio político los deberes de motivación y de respeto a debido procedimiento deban ser mucho más reforzados.

Mucho más si como lo ha enunciado el TC, en el antejuicio se presenta un componente jurídico por encontrarse involucrada la comisión de un delito.

No se pretende dejar establecido que el Presidente carece de todo tipo de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. La Constitución ha sido clara en admitir lo contrario. Pero lo que no se puede admitir es que se intente atribuir tal responsabilidad en infracción de los derechos fundamentales del más alto funcionario del Estado, pues con ello no solo se soslaya el carácter vinculante de la Constitución; sino que, además, y como lo sostienen los Magistrados Gutiérrez Ticse y Domínguez Haro, se lesiona el propio modelo constitucional de la institución presidencial.

4.3.1.5. El caso Zoraida Ávalos: Debido procedimiento en la destitución de altos funcionarios (EXP. 02850-2023-0-1801-SP-DC-03)

i. Resumen del caso

Tabla 12. Caso Zoraida Ávalos

DATOS DEL CASO	
EXPEDIENTE	02850-2023-0-1801-SP-DC-03
MATERIA	Constitucional (proceso de amparo)
DEMANDANTE	Zoraida Ávalos Rivera
DEMANDADO	Congreso de la República
JUZGADO DE ORIGEN	3era Sala Constitucional de Lima – Sede Alzamora
ACTOS LESIVOS	Resolución Legislativa N° 024-2022-2023-CR.
DERECHOS VULNERADOS/AMENAZADOS	• Debido procedimiento en sede parlamentaria. • A la independencia en la función fiscal.
DECISIÓN FINAL	Fundada la demanda, mediante sentencia de primera instancia confirmada por la Corte Suprema.
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTACADOS	En la Resolución Legislativa 024-2022-2023-CR se indica que la infracción constitucional consiste en que la Ex Fiscal de la Nación incumplió las obligaciones inherentes al Ministerio Público, sin que se indique cuáles son esas obligaciones, pues solo se señaló que la Fiscal de la Nación es la única legitimada para investigar los delitos cometidos por los altos funcionarios y que habría suspendido la investigación contra el Presidente Castillo.
ESTÁNDAR DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO INVOLUCRADO	Es parte de la independencia en el ejercicio de la función el hecho de que los poderes del Estado no pueden influir en las decisiones de sus funcionarios autónomos (caso Tribunal Constitucional vs Perú)

ii. Desarrollo del caso

En septiembre del 2023, la Ex Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos, interpuso demanda de amparo en contra del Congreso de la República por, entre otros, la vulneración de sus derechos al debido procedimiento en sede parlamentaria, el derecho a la independencia en la función fiscal, pretendiendo, principalmente, que se declare la nulidad de la resolución que dispuso su inhabilitación (Resolución Legislativa N° 024-2022-2023-CR), así como ser repuesta en su cargo de Fiscal Suprema.

La demanda tiene como sustento los siguientes fundamentos de hecho:

- El 21 de diciembre del 2021, la congresista Patricia Chirinos formuló denuncia constitucional en contra de la demandante, en su condición de ex fiscal de la Nación, atribuyéndole el haber infringido el art. 159.4 de la Constitución Política, y haber incurrido en el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales. Por tanto, se solicitaba la destitución e inhabilitación de la Sra. Zoraida Ávalos por el plazo de 5 años, así como la autorización de su procesamiento penal. Esta denuncia fue tramitada bajo el número 209.

- La denuncia se sustentaba en que habría demorado en realizar investigaciones en contra del entonces presidente Pedro Castillo, así como en que habría suspendido las investigaciones en su contra hasta la culminación de su mandato pese a que debió proseguirse con las mismas. Esto en relación a la Carpeta Fiscal N° 251-2021 y Carpeta Fiscal N° 222-2021.

- El 21 de febrero del 2022 el Procurador del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó denuncia constitucional en contra de la Sra. Ávalos por la presunta comisión de los delitos de falsedad genérica, cohecho pasivo específico, encumbramiento real, tráfico de influencias, abuso de autoridad y organización criminal (denuncia constitucional 231). El 23 de febrero del 2022, la congresista Chirinos amplió la denuncia constitucional 209 hacia estos mismos delitos.

- Tales denuncias fueron declaradas procedentes, excepto en el extremo de tráfico de influencias, emitiéndose posteriormente las Resoluciones materia de cuestionamiento, donde se oficializó su inhabilitación por el plazo de 5 años por la infracción del art. 159.4 de la Constitución, así como la formación de causa penal en su contra por la presunta comisión del delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales (art. 377 del Código Penal).

- En cuanto al extremo del juicio político incoado en su contra, la demanda refiere que el artículo 159.4 no constituye una falta política, pues solo va referido a las atribuciones generales de la Fiscalía, para este caso, “conducir desde su inicio la investigación del delito”. Asimismo, la sanción de 5 años de inhabilitación que se le ha impuesto no ha sido analizada bajo márgenes de razonabilidad y proporcionalidad, estando a que el delito que se le imputa en el fuero penal se sanciona con 2 años de privación de libertad.

- La decisión de suspender las investigaciones del ex presidente se debió a que no estaban relacionadas a los delitos contenidos en el art.

117 de la Constitución; y, por tanto, no correspondía investigarlo sino hasta después de concluido su mandato. En consecuencia, la decisión adoptada respondía a la autonomía con la que cuenta el Ministerio Público, no siendo posible que se sufran interferencias en el desarrollo de la función por parte del Congreso de la República.

- En cuanto al antejuicio, se vulnera el principio de tipicidad penal, pues viene siendo procesada en base a hechos que ya fueron materia de análisis en condición de infracción constitucional, no existiendo la posibilidad de que puedan darse ambos en simultáneo.

- No cabe atribuir demora en el ejercicio de sus funciones, ya que la formulación de apertura de investigación contra el presidente Castillo se realizaron en no más de 1 mes desde remitidos los informes fiscales.

Mediante la Resolución N° 8, del 29 de abril del 2024, la Sala declaró FUNDADA EN PARTE la demanda, solo en el extremo de declarar NULA la Resolución Legislativa N° 024-2022-2023-CR. Sus fundamentos son los siguientes:

- En el marco de un Estado Constitucional de Derecho, los distintos poderes se relacionan mediante facultades de colaboración y de control, pero también mediante el ejercicio exclusivo de determinadas competencias y atribuciones (FJ 3.4). En ese marco, el Ministerio Pública cuenta con autonomía funcional para el desarrollo de sus funciones, lo que trae consigo también la garantía de independencia, en sus dos ámbitos: externo (institucional, involucrado en este caso) e interno (personal) no pudiendo sufrir interferencias de ningún otro órgano del Estado (FJ 4.3 al 4.9).

- El inciso 159.4 de la Constitución regula la atribución del Ministerio Público de conducir la investigación desde su inicio, lo que, interpretado de manera sistemática con el inciso 5 de este mismo artículo, que prevé el ejercicio de la acción penal de oficio o a petición de parte, permite concluir que el Fiscal goza de independencia para la investigación del delito (FJ 4.10).

- La investigación en el marco de la acusación constitucional está regulada por la Ley N° 27399, que dispone que “el Fiscal de la Nación puede realizar investigaciones preliminares al procedimiento de acusación constitucional por la presunta comisión de delitos de función atribuidos a funcionarios del Estado comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución” (art. 1), de lo que se desprende no

solo que existe un margen de discrecionalidad a favor del Fiscal de la Nación en esta atribución; sino que, además, sus deberes están regulados en normas infraconstitucionales (FJs 4.11 y 4.12).

- A efectos de determinar la validez del juicio político iniciado contra la Ex Fiscal de la Nación corresponde, primero, dilucidar el concepto de "infracción constitucional", estando a que no existe un catálogo expreso en base al cual procesar a los funcionarios. A tal efecto, se recoge la definición de Landa Arroyo, para quien es imprescindible que la infracción no esté protegida ni sancionada en otra norma legal siendo bienes jurídicos que solo pueden estar previstos en la Constitución (FJ 10.3).

- Asimismo, se recoge la definición de Hernández Chávez, quien clasifica las infracciones en expresas, tácitas y hermenéuticas, resultando estas últimas de la interpretación de la Constitución (FJ 10.4).

- Una misma conducta tipificada como infracción a la constitución no puede ser tipificada como un delito que amerita la incoación de antejuicio político, pues a decir de Eguiguren Praeli (citado por Hernández Chávez), su naturaleza es diferente, siendo una lesión a la Constitución que no está prevista como un delito, por lo que no puede recibir una sanción penal sino solo política y moral (FJ 11.3).

- El derecho al debido proceso, cuyo uno de sus componentes es la debida motivación, es extensible al procedimiento parlamentario, respecto de lo cual el TC ha fijado determinados parámetros a observar para la observancia de este derecho en las resoluciones del Congreso (Caso Pedro Castillo), dejando establecido que, en cuanto al juicio político, la motivación debe ser prolija, observando los deberes de tipicidad racional y normativa, así como de razonabilidad y proporcionalidad para la imposición de las sanciones (FJs 13.1.3 al 13.1.10).

- De la Resolución Legislativa N° 024-2022-2023-CR, se observa que se ha limitado a realizar una motivación por remisión al Informe Final de la SAC, por cuanto corresponde analizar este documento a efectos de verificar si se ha respetado o no el derecho a la debida motivación. Así, se observa que en el acápite IV (análisis del caso) se señala que dos serían los hechos infractores de la constitución; primero, el haber esperado al 4 de enero del 2022 para abrir investigación en contra de Pedro Castillo en su condición de Presidente de la República y segundo, el haber suspendido tal

investigación, cuando no debió haberse procedido de esa manera ya que existían varios indicios razonables de comisión delictiva (FJ 20)

- El Informe final de la SAC no es claro respecto a la falta que se habría cometido, habiendo variado sus consideraciones desde el hecho de "No haber actuado diligentemente en su cargo" hasta "no conducir el delito", sin que se indique de forma clara cuál es el inciso que finalmente resulta vulnerado en el art. 159 de la Constitución (FJ 20.1)

- En la Resolución Legislativa 024-2022-2023-CR se indica que la infracción constitucional consiste en que la Ex Fiscal de la Nación incumplió las obligaciones inherentes al Ministerio Público, sin que se indique cuáles son esas obligaciones, pues solo se señaló que la Fiscal de la Nación es la única legitimada para investigar los delitos cometidos por los altos funcionarios y que habría suspendido la investigación contra el Presidente Castillo (FJ 20.2).

- El Informe es incongruente en tanto en un primer momento indica que el ejercer acción penal es una atribución facultativa, para luego señalar que es obligatorio, lo que se suma al hecho de que no se realizó la labor de conexión entre los hechos, la calificación de la conducta y la infracción (FJ 20.3).

- También se recae en contradicción dado que a pesar de que se señala que la demandante no inició investigación preliminar en contra del Presidente, en el acápite 4.3.2 se da cuenta de lo contrario. Por otra parte, no se justifica por qué suspender la investigación no estaría dentro de las atribuciones de la Fiscal (FJ 20.5).

- La SAC interpreta el art. 117 de la Constitución indicando que no hay restricción para investigar al Presidente en ejercicio de sus funciones, mas esta conclusión no se deriva de ningún acto de interpretación de carácter constitucional. Además, no desarrolla la infracción contraria a la dignidad del cargo ejercido por la Ex Fiscal, tampoco se determina qué tipo de infracción sería ni cómo repercute en el aparato estatal y sus intereses (FJs 20.7 y 20.8). Mucho menos se ha justificado la imposición de la sanción bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad (FJ 20.9).

- Se observa que, en puridad, el Congreso cuestiona la forma en cómo la Fiscal investigó, cuestión que sale de los márgenes de la Constitución para ser un aspecto regulado en normas infralegales,

que debe ser investigado por las autoridades correspondientes y no mediante en el Congreso de la República (FJ 20.8).

- Todas estas consideraciones llevan a concluir que se ha vulnerado la debida motivación en la emisión de la Resolución Legislativa 024-2022; sin embargo, al tener rango de ley, no corresponde su nulidad sino declararla inaplicable para la demandante.

- Se desestima la demanda en cuanto a la Resolución Legislativa 025-2024, dado que, al haber dado lugar a la formación de causa penal, viene siendo de conocimiento en el Juzgado Supremo de Investigación Preparatorio de la Corte Suprema, donde se encuentra pendiente la decisión final, cuestión que no permite avocarse a ese asunto en cumplimiento del art. 139.5 de la Constitución Política y porque, de emitirse sentencia absolutoria, se devolverán sus derechos políticos a la demandante.

La decisión de la Sala fue confirmada, en instancia de apelación, por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema.

Si bien estamos de acuerdo con la decisión de la Sala, consideramos que hay varios aspectos omitidos y que son necesarios de considerar para este caso.

En primer lugar, lo referido al art. 117 de la Constitución Política, que hace parte del debate en esta causa. Se desprende de los hechos descritos que la Ex Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos, fue acusada constitucionalmente por haber paralizado las investigaciones en contra del Ex Presidente Castillo, aun cuando a decir del Congreso "existían indicios razonables de la comisión del delito" y es el propio art. 117 el que no prohíbe realizar investigaciones sino solo acusar.

Lo que se omite en este errado razonamiento es que el referido artículo 117 no hace referencia a una acusación en sede Fiscal; sino, en sede parlamentaria, olvidando que, al igual que todos los funcionarios comprendidos en el art. 99 de la Constitución, al Presidente le asiste la prerrogativa de juicio y antejuicio político. Asumir lo contrario significaría que el Ministerio Público malgaste su actividad en una investigación fiscal que a la posteridad no podrá devenir en una acusación, por estar vetado en la Constitución.

Como ya se expuso en el caso Pedro Castillo y que conviene recordar, no cabe incoar antejuicio político contra el Presidente de la República vía acusación constitucional si es que como base no se tiene el art. 117 de la

Constitución Política, criterio asumido por el Tribunal Constitucional desde el Caso Lajo Lazo (STC del Exp. N° 0006-2003-AI/TC), de tal manera que no es un dispositivo constitucional con textura abierta que se pueda dejar librada a la interpretación de los parlamentarios.

Existe actualmente un debate interesante respecto del ámbito temporal en que puede activarse el antejuicio y juicio político contra un Presidente. Por ejemplo, puede verse del voto singular de los Magistrados Gutierrez Ticse y Dominguez Haro en el Caso Pedro Castillo (Exp. N° 4044-2022-PHC/TC), que su opinión se inclina a considerar que tales atribuciones solo pueden activarse una vez que el mandatario concluya su mandato, estando al régimen especial de inmunidades que le ha otorgado la Constitución y que tiende a evitar que su cargo se ponga en peligro por el uso irracional de estas instituciones.

Y si bien no es materia de este estudio establecer una hipótesis respecto de esta cuestión, cabe tenerla presente en tanto se sancionó a la Sra. Zoraida Ávalos por haber asumido un criterio concordante con el de los Magistrados del TC mencionados previamente, criterio que, valga decir, no es una postura personal, sino, institucional, respecto de lo cual no existía consenso al momento de sucedidos los hechos.

Y es que recién con la Sentencia emitida por el TC el 10 de julio del 2025 donde se dejó claramente establecido no solo que, en caso las investigaciones salgan del margen de los supuestos del art. 117, solo están permitidas determinadas diligencias preliminares, luego de lo cual, deberá suspenderse el procedimiento hasta que el presidente concluya su mandato (STC del Exp. 00006-2024-PCC/TC, FJ 135).

Consecuentemente, el optar por una u otra postura, al menos al momento de suscitada la controversia con la ex Fiscal de la Nación, era propio del ejercicio de su cargo, y, en consecuencia, carece de toda justificación que se le atribuya la comisión de una falta política e incluso de un delito por la discordancia de opinión con el Congreso de la República.

Vimos ya de manera reiterada que, en base al Caso Tribunal Constitucional VS Perú, el Congreso no puede indicarle a otro funcionario que goza de autonomía lo que le corresponde o no hacer en ejercicio de sus funciones, cuestión que visiblemente se ha producido en la acusación formulada contra la Ex Fiscal de la Nación, siendo que en el Informe de la SAC se indicaba que “no debió suspender las investigaciones contra el Presidente Castillo”.

Ello representa la infracción de garantía de independencia que le asiste al Ministerio Público, reconocida por el Tribunal Constitucional en la STC del Exp. N° 01536-2018-PHC/TC, donde se reconoce que poseen un margen importante de independencia que les permite desempeñar sus funciones de acuerdo a su propio criterio y en el modo que estimen conviene mejor para conseguir los fines que persigue la institución a la que pertenecen (FJ 4).

No es menos importante considerar que el Caso Ávalos mantiene la infracción en que constantemente incurre el Congreso del principio de tipicidad, no siendo concluyente que del art. 156 inciso 4 de la Constitución se derive una falta, pues este artículo no constituye un mandato de acción o de prohibición, siendo solo una disposición de atribución de competencias al Ministerio Público.

Lo anterior, en símil con el caso Pedro Castillo, donde se denunciaban infringidas normas puramente atributivas (por ejemplo, personificar a la Nación), lo que, materialmente no resultaba posible con la descripción de los hechos que fueron materia de juicio político, cuestión que es extensible al caso Ávalos, pues no por el hecho de que la Fiscal de la Nación opte por suspender una investigación el Ministerio Público pierde su atribución de investigación del delito.

Tampoco son de recibo los argumentos esgrimidos por la SAC en el extremo referido a la formación de causa penal contra Zoraida Ávalos, pues, aunque la Sala haya decidido no emitir pronunciamiento sobre ello en la sentencia, es igualmente concluyente en indicar que los argumentos del Informe van dirigidos a cuestionar la forma en que desempeñaba su cargo y no propiamente a realizar la tipificación de la conducta como tal dentro del delito que se atribuye cometido.

4.3.1.6. El caso Junta Nacional de Justicia: Debido procedimiento en la destitución de altos funcionarios (EXP. 01034-2024-0-1801-SP-DC-01)

i. Resumen del caso

Tabla 13: Caso Junta Nacional de Justicia

DATOS DEL CASO	
EXPEDIENTE	01034-2024-0-1801-SP-DC-01
MATERIA	Constitucional (proceso de amparo)
DEMANDANTES	Ex titulares de la Junta Nacional de Justicia: • Aldo Vásquez Ríos • Luz Inés Tello de Ñecco,

	• Imelda Tumialán Pinto • María Zavala Valladares • Antonio De la Haza Barrantes. • Guillermo Thornberry Villarán
DEMANDADO	Congreso de la República
JUZGADO DE ORIGEN	1era Sala Constitucional de Lima – Sede Alzamora
ACTOS LESIVOS	• Denuncia Constitucional 373-2023 • Resolución Legislativa N° 008-2023-2024-CR Resolución Legislativa N° 009-2023-2024-CR
DERECHOS VULNERADOS/AMENAZADOS	• A la independencia en el ejercicio de la función. • A la autonomía funcional. • Al debido proceso • A ser juzgado por tribunal imparcial • A obtener una resolución fundada en derecho
DECISIÓN FINAL	Fundada en parte la demanda, mediante sentencia de primera instancia confirmada por la Corte Suprema.
FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESTACADOS	El haber sancionado a los miembros de la JNJ solo por haber diferido de la postura del Congreso sobre el límite de edad para mantenerse en el cargo de miembro de la JNJ no solo resulta arbitrario e infractor de la libertad de opinión, sino que, además, desconoce que no solo el legislador cuenta con facultades de interpretación de la Constitución, sino además otros órganos como los es la JNJ, que efectuó tal interpretación dentro de un ámbito de su competencia, facultad que se encuentra apoyada por el propio art. 156 de la Constitución, que indica que tienen los mismos derechos y obligaciones de un juez supremo, entre lo que se contempla la interpretación de la Constitución en sus resoluciones administrativas.
ESTÁNDAR DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO INVOLUCRADO	Principio de tipicidad en la acusación constitucional: no puede imputarse la comisión de una infracción si es que la misma no está claramente tipificada en la Ley (caso Tineo Cabrera)

ii. Desarrollo del caso

Con fecha 5 de marzo del 2024, los entonces titulares de la Junta Nacional

de Justicia (JNJ), Antonio De la Haza Barrantes, Aldo Vásquez Ríos, Luz Inés Tello de Ñecco, Imelda Tumialán Pinto y María Zavala Valladares, interpusieron demanda de amparo en contra del Congreso de la República. Posteriormente, el 8 de abril del 2024, se incorporó a Guillermo Thornberry Villarán en calidad de litisconsorte.

De la descripción de antecedentes de la Resolución N° 11 (Sentencia) emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, podemos ver que la demanda se sustenta en la amenaza de vulneración de sus derechos a la independencia, a la autonomía funcional, al debido proceso, a ser juzgados por un tribunal imparcial, a obtener una resolución fundada en derecho, entre otros.

A pesar de que en un inicio se pretendía que se declare la nulidad de todo lo actuado respecto a la Denuncia Constitucional 373-2023, que propone acusar a los miembros de la JNJ por la supuesta infracción de los arts. 156. 3 y 139.3 de la Constitución alegando una amenaza de vulneración, el 13 y 18 de marzo del 2024 el petitorio fue reconvertido a una afectación en el caso de los Sres. Inés Tello y Aldo Vásquez, ampliando el petitorio de declaración de nulidad a las Resoluciones Legislativas N° 008-2023-2024-CR y N° 009-2023-2024-CR, que dispone su inhabilitación por 10 años, así como a las Resoluciones N° 387-2024-JNJ y 388-2024-JNJ, que declaran a partir del 8 de marzo de 2024 la vacancia de los cargos de los referidos miembros de la Junta Nacional de Justicia.

La demanda se basa en las siguientes alegaciones:

- Luego de que los miembros de la JNJ fueran denunciados constitucionalmente, los Sres. Inés Tello y Aldo Vásquez fueron inhabilitados de la función pública por acuerdo del Pleno del Congreso de la República del 7 de marzo del 2024, que infringió el debido procedimiento establecido en el art. 100 de la Constitución, al permitir que dos miembros de la Comisión Permanente participaran en dicha votación, siendo estos los congresistas José Luna Gálvez y José Enrique Oré.

- La Junta de Portavoces se ha sobrepuesto a las disposiciones constitucionales, siendo a través de un acuerdo ilegítimo aprobado por este órgano que se permitió votar a los miembros de la Comisión Permanente.

- La decisión adoptada en contra de Inés Tello y Aldo Vásquez resulta discriminatoria, pues no se justifica por qué a pesar de que la denuncia constitucional fue archivada en contra de los otros 5

miembros, su caso devino en un resultado distinto.

Mediante la sentencia contenida en la Resolución N° 11, la Sala declaró FUNDADA la demanda de amparo. Sus argumentos son los que siguen:

- El juicio político, si bien atribución del Congreso, impone a este poder del Estado la observancia de un deber reforzado de motivación, que respete los criterios de tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad (FJ 10).

- En el Caso Tribunal Constitucional vs Perú, la Corte IDH estableció que parte del principio de separación de poderes deviene en garantizar la independencia de los jueces. Por lo tanto, cualquier acusación que pueda interponerse contra ellos debe ser tramitada con la mayor celeridad posible, observado el procedimiento legalmente establecido. Así mismo, la Corte dejó establecida la proscripción de restringir cualquier expresión de los jueces (FJ 11).

- La facultad de discrecionalidad con que actúa el Congreso encuentra límites, en el caso del juicio político, en los principios de legalidad y de tipicidad (FJ 12).

- El art. 156 inciso 3 de la Constitución, sometido a controversia, indica que para ser miembro de la JNJ se necesita "ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años". La postura del Congreso consiste en indicar que el límite de edad de 75 años no solo aplica para el acceso sino además para la permanencia, criterio que no es coherente dado que implicaría que solo se puedan elegir a personas con un máximo de 70 años para que puedan cumplir con su mandato hasta los 75 años, no siendo este el sentido de la norma, y, por tanto, incurriendo en un acto de discriminación por razón de edad al asumir esta postura (FJ 13.1).

- Por tanto, el haber sancionado a los miembros de la JNJ solo por haber diferido de esta postura no solo resulta arbitrario e infractor de la libertad de opinión, sino que, además, desconoce que no solo el legislador cuenta con facultades de interpretación de la Constitución, sino además otros órganos como los es la JNJ, que efectuó tal interpretación dentro de un ámbito de su competencia (FJs 13.2 y 13.3), facultad que se encuentra apoyada por el propio art. 156 de la Constitución, que indica que tienen los mismos derechos y obligaciones de un juez supremo, entre lo que se contempla la interpretación de la Constitución en sus resoluciones administrativas (FJ 14.3).

- Del Informe Final emitido por la SAC el 2 de febrero del 2024 y que recomienda acusar a los miembros de la JNJ, puede verse que, más allá de realizar la narración de los hechos acontecidos, no realiza el examen de subsunción de tales hechos en el art. 156.3 de la Constitución, limitándose a establecer que con la interpretación realizada por la JNJ se "tergiversa la literalidad del texto constitucional" (Ibídem)

- Igual situación se configura con lo referido al art. 139.3, dado que se arguye que el Sr. Vásquez Ríos debió promover un procedimiento de vacancia, sin que se apoye esta afirmación en normativa alguna, lo que habría significado que el referido funcionario aplique una causal inexistente (Ibídem).

- Todas estas consideraciones permiten concluir que el Congreso de la República ha vulnerado el debido procedimiento en el extremo de la debida motivación en el procedimiento de acusación seguido contra los magistrados de la JNJ, habiéndose fundado solamente en el desacuerdo con su criterio interpretativo (FJ 14.4).

- También se ha vulnerado el debido procedimiento establecido no solo en el art. 100 de la Constitución Política y el art. 89 del Reglamento del Congreso, al permitir, vía acuerdo de la Junta de Portavoces, que dos miembros de la Comisión Permanente voten en el Pleno del Congreso.

- Con ello, no solo se ha infringido el deber de imparcialidad pues el órgano acusador a su vez se instituyó en sancionador; sino que, además, se ha logrado una finalidad perniciosa, pues sin el voto de estos miembros no habría procedido la votación para la inhabilitación de Inés Tello y Aldo Vásquez (FJ 15).

- Contando a estos dos Congresistas el universo a considerar para el cálculo de los 2/3 exigidos para la procedencia de la sanción debía haberse ampliado, cuestión que no sucedió (Ibidem).

- La infracción de la debida motivación se extiende a las Resoluciones Legislativas N° 008-2023-2024-CR y 009-2023-2024-CR, mediante las cuales se dispuso la inhabilitación de los Sres. Inés Tello y Aldo Vásquez, pues más allá de hacer una referencia sucinta a un supuesto error interpretativo, no se indican las razones que avalan esta conclusión, ni mucho menos se prueba el supuesto ánimo de beneficiar a la Sra. Inés Tello (F 16).

- También se vulneró el derecho a la igualdad de los referidos Magistrados, pues, sin explicación previa, los casos de los otros 5 magistrados fueron archivados, a diferencia de ellos 2, a quienes se procedió a inhabilitar (FJ 18), además, con la pena máxima, sin que tampoco se explique la razón detrás de esta graduación (FJ 19).

- El Congreso no cuenta con un catálogo de infracciones constitucionales; y, por lo tanto, resultaba mucho más exigible que respete los principios de legalidad y tipicidad en su procedimiento de acusación constitucional, lo que no fue el caso, en tanto ha utilizado un artículo que no establece ningún tipo de infracción para procesar a los Magistrados de la JNJ (art. 156.3 de la Constitución), olvidando que ningún poder se encuentra por sobre otro, y que todos están sometidos a la Constitución (FJ 20).

Cabe hacer mención de que, de manera similar a los casos anteriormente analizados, el mecanismo de defensa del Congreso fue interponer una nueva demanda de conflicto competencial ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, esta vez fue desestimada (EXP. N.° 00004-2024-PCC/TC), por cuanto el proceso seguido ante la Sala pudo continuar su trámite ordinario.

Lo anterior devino en que la Sentencia fuera apelada por el Congreso, teniendo como resultado que la Corte Suprema la CONFIRMARA en el extremo que declaró NULO el Informe Final de la SAC e inaplicables las Resoluciones Legislativas N° 008-2023-2024-CR y 009-2023-2024-CR (Resolución N° 18 del Exp. 1034-2024).

Lo primero que se observa en este caso de manera flagrante es que el Congreso ha vulnerado el debido procedimiento parlamentario al permitir, vía acuerdo de la Junta de Portavoces, que 2 de los miembros de la Comisión Permanente voten en el Pleno respecto a la procedencia del juicio político en contra de los Sres. Inés Tello y Aldo Ríos, pues tanto el art. 100 de la Constitución Política y el art. 89 del Reglamento del Congreso son claros en prohibirlo, sin existir un margen de libre apreciación por parte de los Congresistas que conlleve a situaciones como las descritas este caso.

Lo anterior responde a que, incluso en el ámbito parlamentario, es exigible la garantía de imparcialidad, que como bien lo sostuvo el TC en el Caso Tineo Cabrera, está garantizado por el art. 100 de la Constitución, al proscribir la participación de los miembros de la Comisión Permanente en la votación ante el Pleno, pues constituye una garantía básica del ámbito

sancionador que quien investiga no puede sancionar, siendo esto último tarea de un tercero imparcial que evalúe el contenido y conclusiones de la investigación.

No obstante, la vulneración en que ha incurrido el Congreso no se agota en este aspecto puramente procedimental; pues, nuevamente, ha incoado un procedimiento de juicio político con un muy vago nivel de motivación, básicamente, solo por cumplir con este requisito para darle apariencia de legalidad, lo que, en términos del Tribunal Constitucional, sería encuadrado en "motivación aparente" (STC del Exp. N° 0896-2009-PHC/TC, FJ 7).

El Caso Tineo Cabrera continúa manteniendo vigencia frente al caso de la JNJ, puesto que, desde aquel entonces, se dejó claramente establecido que no por el hecho de que el juicio político tenga el carácter de tal, la justificación de la decisión a adoptar queda enervada, siendo imprescindible que, como mínimo, se respete el principio de tipicidad, en base al cual no puede imputarse la comisión de una infracción si es que la misma no está claramente tipificada en la Ley.

En el caso del juicio político, tal "Ley" viene constituida por la Constitución, donde no cualquier disposición es análoga a una falta; sino solo aquellas de donde se desprenda con total claridad la existencia de una acción u omisión pasibles de generar responsabilidad política.

Igual lógica argumentativa se sigue en la Sentencia del TC sobre el Caso Pedro Castillo, donde observamos que, inclusive, el Congreso atribuía como faltas políticas disposiciones que no habían dejado de ser observadas por el ex Presidente. Por ejemplo, no por el hecho de haber considerado en años pasados que al estado boliviano se le podía conceder una salida al mar, significaba que una vez asumida la presidencia hubiera dejado de personificar a la nación (art. 110 de la Constitución Política).

Un escenario similar es el que se ha generado en el caso JNJ, pues del art. 156.3 de la Constitución política, podemos observar que no describe una acción u omisión que pudiese ser atribuida en calidad de falta; sino que tan solo describe el rango etario necesario para ser miembro de este órgano, con lo que se comprueba la irrazonabilidad en que se ha incurrido en el procedimiento de acusación desde que se homologa una norma que describe un requisito de edad a una falta política.

Esta afirmación es compartida por Sar Suárez y Álvarez Miranda (2024), quienes, al estudiar "los tipos constitucionales" en el juicio político, indican lo siguiente:

> Consideramos indispensable destacar que **no todos los artículos de la Constitución contienen mandatos de actuación o de prohibición**. Efectivamente, hay disposiciones que se limitan a establecer competencias (véanse los artículos 102, 118 o 139, entre otros), a crear vías procesales (véanse los artículos 70, 148, 200) o a abrir posibilidades (véanse los artículos 32, 205, Primera Disposición Final y Transitoria, numeral 2) **y, por ende, no pueden dar lugar a la determinación de responsabilidades.** (P. 92)

A mayor abundamiento, los referidos autores señalan que no cabe atribuir una falta política sino ante dos supuestos: i) por la omisión de un deber expresamente ordenado en la Constitución o ii) por la incursión en una conducta específicamente prohibida en la misma norma (p. 59).

Ninguno de estos criterios es visible en el art. 156 inciso 3 de la Constitución. No existe en dicho articulado un mandato o una omisión que pudiesen resultar infringidos, y, por tanto, sale de todo margen de debida motivación que se haya hecho uso de este artículo con finalidades punitivas, con la consecuente violación del deber de tipificación, que agravia a los Magistrados de la JNJ y potencialmente a otros funcionarios quienes, leído el referido artículo en su literalidad, no podrían generarse una expectativa legítima de ser procesados y posteriormente sancionados en base al mismo.

No es ajena a esta situación de vulneración lo relacionado al art. 139.3 de la Constitución, pues a pesar de que en este caso la Constitución sí describe una conducta, valga decir, "la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva", la acusación del Congreso se realizó en base a lo que "debió" hacer el Presidente de la JNJ a criterio de los parlamentarios, como bien indica el Juez del proceso de amparo, sin que incluso se haya previsto en la norma una causal de vacancia semejante a la alegada por la SAC.

Esto deviene en que no solamente se haya vuelto a infringir el principio de tipicidad, no existiendo relación entre los hechos investigados y la falta atribuida; sino que, además, se observa que se sanciona por no actuar como lo ordena el Poder Legislativo, con una clara interferencia al principio de independencia en el ejercicio de la funciones de la JNJ, al principio de corrección funcional[10]; y, además, a un principio consustancial al Estado

[10] Véase, entre otros, la STC del Exp. N.º 05854-2005-PA/TC:
El principio de separación de poderes se encuentra vinculado con el principio interpretativo de corrección funcional, el cual implica que al realizarse la labor de interpretación **no se debe desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales**, de modo

Constitucional de Derecho, como lo es la separación de poderes.

No debe pasar desapercibido que las decisiones tomadas por el Congreso para con Inés Tello y Aldo Vásquez no solo fueron desiguales en relación a los demás miembros de la JNJ; nuevamente, sin que medie justificación alguna; sino que, además, se dieron en un contexto en el que se desarrollaban labores de investigación contra la ex Fiscal de la Nación, Patricia Benavides, por presuntamente haber interferido en investigaciones fiscales contra su hermana y haber favorecido a distintos parlamentarios en el mismo fuero[11].

Esta situación ha llevado a que, inclusive, organizaciones internacionales perciban el juicio político llevado en contra de los miembros de la JNJ como un acto persecutorio y de venganza[12], sostenido por la casi nula garantía del debido procedimiento en su decurso.

No abunda mencionar que la Corte IDH ha manifestado todavía en el año 2003 (caso Tribunal Constitucional vs Perú) que los operadores de justicia en el Perú son merecedores de protección especial por parte del Estado, a fin de garantizar el desarrollo de sus funciones con independencia e imparcialidad.

Lo propio se maximiza si es que el órgano involucrado es nada más y nada menos que el encargado de elegir a quienes serán los encargados de administrar el sistema de justicia, lo que convierte en mucho más grave que se insten procedimientos de sanción vacíos de todo atisbo de legalidad, poniendo en grave riesgo no solamente los derechos de los implicados; sino, además, el modelo del Estado Constitucional de Derecho.

---

tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado.

[11] Véase: Cárdenas, Abel (22 de mayo de 2024). JNJ destituye a Patricia Benavides por interferir en investigación contra su hermana. Ojo Público. https://ojo-publico.com/politica/jnj-destituye-patricia-benavides-por-favorecer-su-hermana

[12] Extraemos aquí parte del pronunciamiento publicado por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (8 de septiembre del 2023):

4. En el ejercicio de estas atribuciones constitucionales, la JNJ viene investigando disciplinariamente a la actual Fiscal de la Nación, Patricia Benavides, por presuntas actuaciones funcionales graves en las que habría incurrido, y que podrían culminar con su destitución. Estas actuaciones incluyen la presunta utilización del cargo para incidir en investigaciones que involucran a miembros de su entorno familiar. Por su parte, existen investigaciones fiscales en curso que involucran a un grupo importante de congresistas, y que dependen finalmente de la Fiscal de la Nación.

7. Expresamos nuestra enérgica condena a estos reiterados ataques contra la institucionalidad de la JNJ, incluyendo este reciente intento de remoción masiva, sumaria y arbitraria de sus integrantes que, de perpetuarse constituirá un golpe parlamentario a la institucionalidad democrática, al equilibrio de poderes y a la independencia judicial en el Perú. Consideramos que estos hechos son de máxima gravedad, y configuran un riesgo de quiebre del orden constitucional con efectos sobre el régimen democrático. El reciente ejemplo de Guatemala ya ha mostrado los efectos nocivos de usar indebidamente mecanismos jurídicos para atacar a la justicia y desactivar órganos de control, lo que no debe repetirse.

4.3.2. Los mecanismos de control político del Ejecutivo sobre el Legislativo en la Constitución de 1993. ¿Cumplen con limitar el poder?

Recordemos, en esta sección, que toda la teoría desarrollada versa acerca del control interórganos, entendido en los términos de Lowenstein (1986) como aquellos que se producen en el marco de las relaciones entre los detentadores del poder (p. 252).

Es reconocido que el Parlamento, *per se*, cuenta con una función de control político, como instrumento de limitación del poder del Ejecutivo. Lo propio está reconocido en el art. 5 del Reglamento del Congreso, que establece una serie de atribuciones que le son conferidas en ejercicio de esta función.

En la doctrina también se ha abordado este tema, inclusive, clasificando dichas atribuciones (v.g. Landa, quien las clasifica en control preventivo, funcional y represivo).

Aspecto que no resulta sencillo es el dilucidar si, tal como el Congreso, el Poder Ejecutivo cuenta con facultades de control político a fin de limitar el ejercicio del poder sin la necesidad de recurrir a mecanismos externos para alcanzar esta finalidad.

En la doctrina; en embargo, se parte por reconocer que, en el marco de los *check and balances*, las facultades de control interorgánico del Legislativo tienen un opuesto en el Ejecutivo; es decir, se desarrollan a manera de frenos y contrapesos.

Así lo reconoce, por ejemplo, Hakansson Nieto (2019), al manifestar que:

> El Parlamento [cuenta] con los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, llámese la moción de censura y el rechazo de la cuestión de confianza; **y como correlato a la moción de censura, el Presidente de la República está facultado para disolver el Parlamento**. (p. 283, subrayado y negrita agregados)

Hakansson (2019) también resulta ilustrativo para efectos de estudiar el origen de nuestras instituciones políticas, resultando especialmente relevante tener en cuenta que los mecanismos de control político tienen como referente directo a la Constitución francesa de 1958 (p. 136), cuyo estudio histórico, a su vez, permite ver que en su construcción también se pensaron en contrapesos a favor del presidente de la República. Así lo explican Ihalainen et.al. (2016):

> El nuevo modelo republicano estableció el principio de responsabilidad individual y solidaria de los ministros (colectivamente responsables) en ambas cámaras. Diputados y senadores podrían hacer preguntas, proponer mociones y resoluciones e interpelaciones y derrocar ministros o al gobierno. Por su parte, el presidente obtuvo el derecho de iniciar y promulgar leyes, el derecho de convocar a las asambleas y poner fin a las sesiones, **y especialmente el derecho de disolver**

> **la Cámara de Diputados con el consentimiento del senado. Por lo tanto, podemos hablar de una república parlamentaria dualista con el poder compartido entre el presidente y el parlamento.** (p. 57, subrayado y negrita agregados)

Ahora bien, para Ihalainen et.al. (2016) una de las formas de contrapeso que se concedieron al Ejecutivo consistió en otorgarle facultades legislativas, cuestión que también se mantienen en nuestra constitución vigente. No obstante, al hablar de controles interogánicos la facultad legislativa no está considerada como tal; pero sí la influencia que puede ejercer el Ejecutivo sobre la actividad legislativa del Congreso, tesis adoptada por Lowenstein (1986), quien además de esta primera forma de control del Ejecutivo hacia el Legislativo, tiene en cuenta una segunda, constituida por el control el gobierno sobre la existencia misma del legislativo, que comprendería, en esencia, a la disolución parlamentaria (p. 269). Desarrollemos ambas en el marco de nuestra legislación nacional.

4.3.2.1. La formulación de observaciones en los proyectos de ley

El art. 108 de la Constitución Política peruana regula el derecho del Presidente de la República a realizar observaciones a los proyectos de ley previamente a su aprobación. Veamos la redacción original, así como el artículo modificado en 2024 por la Ley N° 31988:

Tabla 14. Esquema comparativo entre la redacción original y la modificación efectuada a la facultad del Ejecutivo de observar proyectos de ley

REDACCIÓN ORIGINAL	ARTÍCULO MODIFICADO
La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. **Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga**, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.	La ley aprobada según lo previsto por la Constitución y en los reglamentos de cada cámara, se envía al presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el presidente de la República, la promulga el presidente del Congreso. Si el presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. **Reconsiderada la ley con el voto de la mitad más uno del número legal de miembros de cada cámara, el presidente del Congreso de la República la promulga**.

De lo anterior podemos ver que existiría una facultad reconocida para el Presidente de la República de influir en el procedimiento legislativo del Congreso,

si bien no desde su origen, al presentar observaciones de manera previa a su promulgación.

Sin embargo, se puede ver en el mismo sentido de que no es obligatorio para el Congreso acatar tales observaciones, pues en caso se formulen y se devuelva el proyecto al Congreso, este podrá, por insistencia, promulgar el proyecto a través del Presidente del Congreso. Esta línea se ha seguido también en la modificación realizada en el año 2024, con el sistema bicameral.

Esto también se desarrolla en el art. 79-A del Reglamento del Congreso, que no ha merecido modificación por el cambio en la composición dual de este poder:

Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

> a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
>
> **b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa**. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
>
> **c) Nuevo proyecto:** Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, **la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo**. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
>
> 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
>
> 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.

Como se evidencia, el Congreso no solo tiene la facultad de no aceptar las

observaciones del Ejecutivo e insistir en la publicación del proyecto de Ley con su redacción original; sino que, además, a iniciativa de la Comisión redactora, se puede proponer un nuevo texto prescindiendo de las consideraciones del Presidente de la República. De una u otra forma, el proyecto puede ser promulgado sin participación del Ejecutivo.

Por lo tanto, cabe preguntarse si es que esta forma de control tiene o no efectividad frente a los contrapesos que ha regulado el constituyente a favor del Legislativo, que, visto desde el punto del *check and balances*, vendría a ser "el contrapeso del contrapeso".

En gran medida, la efectividad del veto presidencial dependerá de la cantidad de escaños parlamentarios ocupados por la bancada del Presidente de la República. Así lo expresa Boyco Orams (2021) cuando realiza el estudio de la institución del veto presidencial durante los años 2016 al 2020, observándose que el periodo asumido por el Ex Presidente Vizcarra fue el que más tuvo leyes aprobadas por insistencia. Veamos el siguiente cuadro para verificar lo señalado:

Tabla 15. Veto presidencial del Perú en los años 2016-2020

Periodo	2006-2011		2011-2016		2016-2019		2020		Total	
Observadas	167		114		143		125		549	
Archivado	80	48%	61	54%	90	62%	42	34%	273	50%
Allanamiento	28	17%	19	17%	7	5%	1	1%	55	10%
Sustitutorio	16	10%	11	10%	7	5%	1	1%	35	6%
Insistencia	43	26%	23	20%	42	29%	81	65%	189	34%

Fuente: Boyco Orams, B. (2021). La otra cara del conflicto: Un análisis del veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia en el Perú (2006-2021).

Como se ve, de las 125 autógrafas observadas en 2020, más de la mitad (65%) se aprobaron por insistencia, y solo 1 se aprobó mediante allanamiento, cuestión que, siguiendo la línea de Boyco Orams (2021), se explica porque el gran apoyo popular que recibió el presidente Vizcarra en su momento no se trasladó al interior del Parlamento, dado que no contaba con una bancada oficialista que soporte su gestión presidencial.

Y, por lo tanto, si bien del cuadro expuesto se verifica que el Ejecutivo sí utiliza esta herramienta de control de manera recurrente, también es notorio que el éxito de la misma dependerá de las condiciones políticas del Presidente; concretamente, de la fortaleza de la bancada oficialista en el Congreso, pues cuando las condiciones no le son favorables, la insistencia incluso será utilizada a modo de propiciar el conflicto (Boyco Orams, 2021).

4.3.2.2. La disolución del Congreso

En nuestro país, la disolución parlamentaria está reconocida como una facultad del Presidente de la República en el art. 134 de la Constitución, que, previamente, a la modificatoria del 20 de marzo del 2024[13], indicaba lo siguiente:

> El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.
>
> El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.
>
> No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.
>
> No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.
>
> Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Del artículo glosado podemos evidenciar que la condición *sine qua non* para la procedencia de la disolución parlamentaria consistía en que el Congreso hubiere censurado o negado la confianza a dos consejos de Ministros.

Puede verse, además, que el propio articulado impuso una serie de limitaciones a esta institución, siendo estas: i) la prohibición de disolver el Congreso en su último año de mandato, ii) la prohibición de disolver la Comisión Permanente y iii) la prohibición de disolver el Congreso en estado de sitio.

Primigeniamente, podría establecerse que el legislador no impuso mayores limitaciones para el ejercicio de la disolución del Congreso; sin embargo, estando a que está íntimamente relacionada con la cuestión de confianza, también resulta necesario estudiar la normativa que la regula.

Esto último nos permite remitirnos a los artículos 130 y 133 de la Constitución; que, originalmente, prescribían lo siguiente:

> Artículo 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del

[13] Con la actual modificación que divide el Parlamento en dos cámaras, el Presidente puede disolver la Cámara de Diputados.

> gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.
>
> Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.
>
> Artículo 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.[14]

Los artículos citados han permitido a la doctrina y la jurisprudencia dividir la cuestión de confianza en 2 tipos: la obligatoria y la facultativa.

La cuestión de confianza obligatoria es la contenida en el art. 130 del texto constitucional, que regula el deber que tiene el Primer Ministro de concurrir al Congreso (hoy Cámara de Diputados) dentro de los 30 días de haber iniciado su gestión. En tanto es un deber, se efectúa dentro del plazo estipulado y con la única finalidad de exponer la política general de gobierno.

Respecto de ello, señala Hakansson (2023) que la finalidad es establecer una relación fiduciaria entre el Ejecutivo y el Legislativo; valga decir, ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo establecen un puente que garantiza la colaboración mutua para alcanzar los objetivos del gobierno.

Un segundo tipo está constituido por la cuestión de confianza facultativa, regulada en el art. 133 de la norma suprema; que, a diferencia de la obligatoria, no deviene en un deber; sino, en una facultad que puede ser utilizada a discrecionalidad del Presidente del Consejo de Ministros. Puede verse que, de la literalidad del referido artículo, no se establecen limitaciones a las materias que pueden ser objeto de esta clase de cuestión de confianza, lo que sería motivo de amplio debate y sucesos que merece la pena reseñar.

En el año 2016, el Sr. Pedro Pablo Kuczynski fue elegido como Presidente de la República, luego de haberse llevado una segunda vuelta teniendo como contrincante a Keiko Fujimori. Este periodo estuvo marcado por constantes conflictos entre Ejecutivo y Legislativo, siendo que este último tenía predominancia del Partido Fujimorista.

Una de las principales tensiones entre ambos poderes se produjo en el sector educación, censurando, primero, al Ministro Jaime Saavedra, en diciembre del

[14] Actualmente ambas instituciones van dirigidas a la Cámara de Diputados.

2016. En su reemplazo, Marilú Martens fue nombrada como nueva Ministra de Educación. Sin embargo, poco después, el 12 de septiembre del 2017, la Bancada Fujimorista acordaría presentar una nueva moción de censura contra la nueva ministra (Gestión, 13 de septiembre del 2017).

Ante ello, al día siguiente, el Premier, Fernando Zavala, decidió presentar una cuestión de confianza ante el Congreso de la República en respaldo de la ministra, la que finalmente sería rechazada el 14 de septiembre del 2017, generando, así, la crisis total del gabinete que produjo su dimisión.

En medio de esta situación, y, con el antecedente Martens, el Congreso decide modificar su reglamento a través de la publicación de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR (2018), a través de la cual se restringía la cuestión de confianza para vetar su uso en los casos en que se pretenda impedir o interrumpir un procedimiento de control político, o un procedimiento legislativo en general, así como la aprobación o desaprobación de una norma (artículo único).

Esta norma fue materia de una demanda de inconstitucionalidad planteada por el Poder Ejecutivo, que fue declarada FUNDADA por el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia del Exp. 006-2018-PI/TC, bajo los siguientes fundamentos:

- La norma incurre en vicios de inconstitucionalidad por la forma, al no haber sido sometida a segunda votación, conforme al art. 78 del Reglamento del Congreso.

- Se contraviene el art. 94 de la Constitución al regular mediante modificación del Reglamento del Congreso actuaciones que no conciernen a la actividad parlamentaria; sino, a la del Poder Ejecutivo.

- El art. 133 de la Constitución no limita los supuestos en que puede presentarse una cuestión de confianza, siendo que, inclusive, en el debate del constituyente del 93 se dejó abierta la cantidad de posibilidades que tenía el Ejecutivo para su uso, por lo tanto, las restricciones impuestas por el Congreso contravienen el balance y separación de poderes contenida en el art. 43 de la Constitución, así como sus arts. 132 y 133.

Sin embargo, este no sería el final de la crisis política suscitada; pues, luego de la difusión de audios y videos donde se evidenciaba a Alberto Borea, abogado de Pedro Pablo Kuczynski, negociando votaciones en contra de la censura que se propuso en contra de este último a cambio de obras, se causó una convulsión que no pudo ser evitada ni siquiera por el indulto al ex presidente Fujimori concedida por Kuczynski, produciéndose así su renuncia el 21 de marzo del

2018 (The New York Times, 21 de marzo del 2018).

Estando a que la plancha presidencial estaba conformada por Martín Vizcarra en la primera vicepresidencia, este pasó a asumir el mando presidencial, sin correr una suerte distinta a la del ex presidente Kuczynski, especialmente agravada cuando se puso sobre la mesa el debate acerca de la reforma del sistema de justicia y lucha contra la corrupción, proponiendo Proyectos de Ley relativos a la prohibición del financiamiento ilegal de partidos políticos, la creación de la Junta Nacional de Justicia, la prohibición de reelección inmediata de congresistas; entre otros, respecto de los cuales se fue haciendo el uso recurrente de la cuestión de confianza facultativa, aunque ello no impidió que en el Legislativo el debate de estas propuestas se realizaran con amplia demora, deviniendo algunos en su archivo; e, incluso, propiciando que se generen diversos intentos de vacar al Presidente de la República (Landa Arroyo, 2020).

Posteriormente, el referido funcionario anunció el 27 de septiembre del 2019 que se plantearía otra cuestión de confianza; esta vez, referida a la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional, indicando que el procedimiento que se encontraba en curso carecía de transparencia y legitimidad (El Comercio, 27 de septiembre del 2019).

Esto se materializaría, finalmente, en pleno procedimiento de elección de los Magistrados, el día 30 del mismo mes, donde, luego de ser impedido de ingresar, el Premier, Salvador del Solar, hizo el uso de la palabra en el pleno del Congreso para plantear *ipso facto* una cuestión de confianza relativa al Proyecto de Ley presentado sobre la elección de los tribunos, indicando, asimismo, que el Gobierno consideraría denegada la confianza en caso de no paralizar el procedimiento en curso. Sin embargo, concluido su discurso y habiéndose retirado del Pleno, el Parlamento continuó con la elección de los Magistrados (Gestión, 30 de septiembre del 2019).

Frente a esta situación, en un mensaje a la Nación emitido en compañía de su Consejo de Ministros, el Presidente Vizcarra anunció que, en vista de que el Congreso no había paralizado el procedimiento de elección para votar la cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro, el Ejecutivo consideraba que esta fue fácticamente denegada, procediendo así a la disolución del Legislativo, con la consecuente convocatoria a elecciones para completar el periodo. Esta decisión se tomó de manera paralela a la votación que se llevaba en ese mismo instante en el Congreso respecto de la cuestión de confianza planteada, que terminó aprobándose.

Esto motivó que, el presidente de la Comisión Permanente, Pedro Olaechea, interpusiera una demanda de conflicto competencial en contra del Ejecutivo, por considerar que, con el acto de disolución del Congreso vía "denegatoria fáctica

de la confianza", se habían menoscabado las competencias de este poder; propiamente, su facultad de elegir a los Magistrados del Tribunal Constitucional. Se indicaba, asimismo, que no es posible dar por denegada la confianza si no es a través de una votación, que, en los hechos, sí se produjo con resultados positivos.

Analizada la demanda, el Tribunal constitucional la declaró INFUNDADA en la Sentencia del Expediente N° 006-2019-CC/TC, por los siguientes fundamentos que resumimos a continuación:

- La cuestión de confianza no es una facultad tasada; sino, discrecional del Ejecutivo, lo que justifica que, la Constitución, siguiendo la línea del Derecho comparado, no establezca los supuestos específicos en que puede plantearse.

- El art. 130 de la Constitución establece parámetros claros para la cuestión de confianza obligatoria, dado que consiste en la exposición de la política general de gobierno cuya aprobación o desaprobación será expresada indubitablemente mediante la votación del Congreso, lo que difiere de la cuestión de confianza facultativa, donde se puede someter a consideración del Congreso una gran cantidad de medidas.

- Si bien existe la necesidad inicial de que incluso la aprobación o denegatoria de la cuestión de confianza facultativa se realice de manera expresa, existen escenarios en donde la aprobación estará limitada a cumplir una mera formalidad que no se traduce en la actuación del Congreso, llevando a la necesidad de establecer supuestos de excepción a la regla.

- Lo anterior no habilita al Presidente a hacer el uso reiterado de la "denegatoria fáctica" solo con el propósito de disolver el Congreso, situación que, de producirse, habilitará al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre la constitucionalidad de sus actuaciones.

- No se infringe la Constitución al plantear cuestión de confianza respecto de un Proyecto de Ley que pretende reformar la forma de elección de los Magistrados del TC, pues, primero, formaba parte de las políticas del gobierno del presidente Vizcarra la transparencia en las instituciones públicas, que se condice con el planteamiento de una elección más pública y participativa, y, segundo, ello reviste gran importancia debido a las causas que son resueltas por dicho Tribunal.

- Es diferente el caso en el que se intenta presentar cuestión de confianza afectando la separación de poderes; por ejemplo: i) suprimiendo o

alterando una cláusula de intangibilidad de la Constitución, ii) condicionando la toma de una decisión que compete a otro órgano y iii) escapando de tópicos relacionados al logro de objetivos planteados por el ejecutivo en su política de gobierno.

- En este caso, la denegatoria de la confianza se encuentra dentro del supuesto de excepción establecido por el TC, dado que, a pesar de que una de las finalidades del pedido era que se paralice la elección de magistrados, el Congreso prosiguió con este proceso; e, inclusive, rechazó la moción de la Congresista Indira Huillca para detenerlo, lo que evidencia que el Legislativo no tenía intenciones de otorgar verdaderamente la confianza, más aún cuando el Premier fue claro en la forma en que se interpretaría la confianza de continuar con la elección de Magistrados del TC.

Esta sentencia marcó un hito importante, debido a que no solo declaró constitucional el acto de disolución del Congreso de la República; sino que, además, ratificó que la cuestión de confianza es una carta abierta para el Ejecutivo, pudiendo ser planteada sobre diferentes materias, siempre y cuando se relacionen con su política de gobierno.

No menos importante es señalar que se reconoció la existencia de una "denegatoria fáctica" de la confianza, pasible de producirse cuando, en los hechos, el Congreso no demuestre intención de aprobar el planteamiento del Ejecutivo, aunque la votación pretenda demostrar lo contrario.

A pesar de que en esta sentencia no se hayan establecido precedentes vinculantes, lo resuelto por el Tribunal Constitucional resultaba de observancia obligatoria, conforme a lo establecido en el art. 112 del NCPCons., que establece que, en los conflictos competenciales, "la sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos".

Esto no fue obstáculo para que, el 19 de octubre del 2021, a través de la presidencia del Congreso, se promulgara la Ley N° 31355, "Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza", cuyo artículo único tuvo como finalidad, en símil a la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR (2018), especificar las materias sobre las cuales se puede ejercer la cuestión de confianza facultativa, estableciendo así que:

> Está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y

las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

Asimismo, se estableció en su primera disposición complementaria y final que la cuestión de confianza solo se entenderá aprobada o rehusada luego de su debate y posterior votación en el Pleno del Congreso, siendo este órgano el único autorizado para interpretar el sentido de su decisión.

El Poder Ejecutivo interpuso demanda de inconstitucionalidad en contra de esta norma, alegando vicios tanto de forma como de fondo, lo primero, porque la norma no fue aprobada para el procedimiento de reforma de la Constitución, sino como una ley ordinaria, pese a que, en esencia, modifica los arts. 132 y 133 de la Constitución. Y lo segundo, porque contrariaba los anteriores pronunciamientos del TC.

A diferencia de las dos decisiones anteriores del Tribunal Constitucional; esta vez concluyó la demanda en su desestimación, tras no alcanzar los votos suficientes para tomar la decisión contraria. En los votos singulares del Exp. 00032-2021-PI/TC, podemos observar que van en la misma línea de los que en su momento se emitieron en contra de la Sentencia del Exp. 006-2019-PCC/TC; es decir, indicando que, si el Presidente de la República no tiene facultad para observar proyectos de Ley referidos a reformas constitucionales, menos podrá plantear cuestión de confianza respecto de ellos, mucho menos si es que se refiere a atribuciones del Congreso de la República, como lo es la elección de Magistrados del TC, ni tampoco dar por denegada la confianza de manera fáctica si es que ello no está contemplado en la Constitución.

Cabe agregar a ello que incluso se modificó, de manera adicional, el inciso d) del art. 86 del Reglamento del Congreso, mediante el artículo único de la Resolución Legislativa N° 004-2021-2022-CR, publicada el 16 noviembre 2021, conforme podemos ver a continuación:

Tabla 16. Esquema comparativo entre la redacción original y la modificación al artículo 86 del Reglamento del Congreso

REDACCIÓN ORIGINAL	ARTÍCULO MODIFICADO
d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas.	d) **La Mesa Directiva** rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado. Igualmente, de manera enunciativa, **rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de**

	iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento. **El Pleno del Congreso**, mediante resolución legislativa, y previa opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, **puede declarar improcedente una cuestión de confianza** que vulnere lo dispuesto en el presente artículo. **La declaración de improcedencia aprobada por el Congreso no equivale ni califica como denegatoria, rehusamiento ni rechazo de la cuestión de confianza.**

Estas modificatorias generaron que, de manera posterior, se restrinja la admisión de cuestiones de confianza, sin su paso al Pleno para su votación. Así se observa, por ejemplo, del rechazo liminar de la cuestión de confianza planteada por Aníbal Torres Vásquez, Primer Ministro del ex presidente Pedro Castillo. El planteamiento de Torres Vásquez buscaba que se someta a debate el Proyecto de Ley N° 3570, que tenía como finalidad derogar la Ley 31399, que establecía limitaciones al referéndum[15].

Tal pedido fue rechazado de manera liminar, bajo la justificación de que colisionaba con las competencias del Poder Legislativo, asunto que fue comunicado el 24 de noviembre del 2022 al entonces Presidente de la República mediante el Oficio N° 162-2022-2023-ADP-D/CR.

Sin embargo, esto no impidió que, en el mensaje a la Nación del mismo día, Pedro Castillo anunciara que el actuar del Congreso debía ser interpretado como una negación formal de confianza, dando lugar a la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres Vásquez., lo que también se dejó establecido en el acuerdo contenido en el Acta del Consejo de Ministros de la misma fecha.

Lo anterior impulsó al Congreso de la República a interponer demanda de conflicto competencial en contra del Poder Ejecutivo, con la finalidad de que anule el referido acuerdo, por, según se manifestaba, menoscabar las competencias del Congreso, siendo este el único órgano competente para

[15] En específico, la Ley publicada por el Congreso por insistencia, establecía un límite al referéndum para los casos de reforma de la Constitución, casos en los cuales sería necesario seguir el procedimiento de reforma del art. 206 de la norma en mención. Asimismo, el encargado de realizar la convocatoria sería el Presidente de la República, pero previa disposición del Congreso.

interpretar los alcances de las decisiones que adopte en el marco de los pedidos de confianza.

A través de la Sentencia 307/2023, del 30 de mayo del 2023, el Tribunal Constitucional declaró FUNDADA la demanda, procediendo a ANULAR el acuerdo del Consejo de Ministros antes mencionado. Sus fundamentos pueden resumirse en lo siguiente:

- La Ley N° 31355, declarada constitucional por el TC; y el art. 86 del Reglamento del Congreso, que constituyen normas del bloque de constitucionalidad aplicable en este caso, regulan lo relativo a la cuestión de confianza, cuya denegatoria implica el análisis de fondo de la propuesta, sometida luego a votación cuyo resultado debe ser comunicado al Presidente de la República mediante Oficio.

- Estas normas también regulan la posibilidad de rechazar de plano la proposición de la cuestión de confianza, o declararla improcedente, lo que no equivale a rehusarla.

- El único órgano con competencia para interpretar los alcances tanto del rehusamiento como del rechazo de plano o improcedencia es el propio Parlamento, de conformidad con la única disposición complementaria y final de la Ley N° 31355.

- El Poder Ejecutivo no se encuentra habilitado para realizar una interpretación contraria a la realizada por el Congreso, así como tampoco asumir que se le ha denegado la confianza de manera fáctica, pues tales actuaciones son contrarias a la Constitución.

En esta sentencia también se hace remisión a la emitida en el Exp. 0006-2019, caso sobre la disolución del Congreso, aunque de forma innecesaria, a fin de manifestar que se está en desacuerdo con sus fundamentos y con las consecuencias que se derivaron de ella; inclusive, afirmando que, dado que parte de los fundamentos solo fueron suscritos por 3 de los 7 magistrados, no constituían un límite al funcionamiento del Congreso, deslegitimando así la autoridad de las decisiones del Tribunal.

Cerrando este último tema a manera de paréntesis y volviendo al debate central de este apartado, podemos concluir que con el pronunciamiento de la Sentencia 307/2023 se terminó de delimitar el margen de actuación del Ejecutivo en la cuestión de confianza, dejando en claro que no es una facultad absolutamente discrecional, estando sometida a los límites impuestos por el propio Congreso de la República, e, inclusive, sellando la posibilidad de que sea este último el único habilitado para interpretar la decisión que resulte de su planteamiento.

No hay que olvidar que la cuestión de confianza funciona como presupuesto de la disolución del Congreso, originalmente concebida como un mecanismo de contrapeso a la censura Ministerial.

Sin embargo, podemos ver que, a lo largo de los años, ha dejado de considerarse como una facultad eminentemente discrecional, para devenir en una institución tasada que puede ejercitarse solo dentro de los márgenes que han sido diseñados por el órgano a quien se supone que se debe hacer contrapeso; esto es, el Congreso de la República, y por el Tribunal Constitucional, que, aunque al inicio se inclinó por flexibilizar la institución de la cuestión de confianza, luego validó la "reglamentación" impuesta por el Parlamento, señalando inclusive de manera expresa no estar de acuerdo con el pronunciamiento de los anteriores Magistrados, aunque, en esencia, forman parte del mismo organismo, y sin tener en cuenta que, a mérito de la cosa juzgada, las decisiones deben ser respetadas por los propios órganos jurisdiccionales que las emiten, aunque, eventualmente, cambien de composición.

4.3.3. Los mecanismos de control judicial de los actos del legislativo en el Perú a nivel legislativo y jurisprudencial: ¿cumplen con limitar el poder?

La promulgación de la Constitución de 1993 trajo consigo, entre otros, la reforma en la denominación del máximo órgano revisor de la Constitución, pasando de ser el "Tribunal de Garantías Constitucionales" a ser el "Tribunal Constitucional". Desde sus orígenes, se atribuyó a este órgano la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes expedidas por el Congreso, conforme así se reguló en el artículo 202 de la Constitución[16].

Así puede verse que, desde la norma que lo vio nacer, un órgano jurisdiccional como lo es el Tribunal Constitucional, estaba facultado para revisar uno de los actos que, por definición, corresponden al Legislativo, como lo es la expedición de leyes, a fin de verificar si se ajustan a los contenidos de la Constitución.

Un asunto que no resulta del todo claro es lo relativo a la posibilidad que confirió el constituyente para que, en el fuero jurisdiccional, se revisaran las demás actuaciones del Congreso, no necesariamente relacionadas a la actividad legislativa.

Per se, la Constitución del 93 no fijó una restricción al respecto. Así tampoco lo hicieron la Ley N° 23506, Ley de Hábeas Corpus y Amparo, ni la N° 25398, Ley complementaria de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, leyes anteriores a la Constitución que rigieron dos de los procesos de garantía constitucional hasta 2004.

[16] Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:
1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.

De hecho, la primera vez que el Tribunal Constitucional negó la posibilidad de revisión de un acto procedente del Congreso se produjo en un escenario altamente cuestionable y revestido de irregularidades que incluso se trasladaron hasta este órgano. Nos referimos al caso de los Magistrados Rey Terry, Revoredo Marsano y Aguirre Roca, quienes, conforme explicamos en el objetivo 1, también desempeñaban el cargo de Magistrados del TC, hasta su destitución en el año 1997 tras ser sometidos a un procedimiento de juicio político revestido de graves vicios que afectaron el debido procedimiento, pues, como sabemos, el origen de la controversia se remontaba a la decisión que emitieron declarando inaplicable la Ley N° 26657 a Alberto Fujimori, inviabilizando su tercera postulación a la Presidencia de la República.

Esta decisión significó para ellos el ser sometidos a una Comisión Investigadora presidida por la ex Congresista Martha Hildebrant, donde pese a haber citados por una causa distinta (sustracción de documentos a la Magistrada Revoredo), fueron procesados por los mismos Congresistas que en Carta enviada anteriormente solicitaban que no fallen declarando inaplicable la Ley, fueron destituidos con el voto de la Comisión Permanente del Congreso pese a su proscripción expresa; pero, sobre todo, fueron acusados de irregularidades por sus propios colegas, siendo que, inclusive, uno de ellos sustrajo la ponencia del Magistrado Rey Terry y lo entregó a la policía.

A pesar de que cuando nos referimos al debido procedimiento parlamentario abordamos este caso desde el pronunciamiento de la Corte IDH, ha de tenerse en cuenta que, previamente, existieron fallos que, en sede de amparo, se refirieron a este grave caso a mérito de las demandas interpuestas por los agraviados. Sin embargo, en primera y segunda instancia se declararon infundadas, habiéndose considerado que el Congreso actuó conforme a Ley.

Lo anterior fue causa de que se interpusiera Recurso de Agravio Constitucional a fin de que los pronunciamientos de inferiores instancias sean revisadas por el Tribunal Constitucional, a pesar de que quienes conocerían el caso fueron quienes también acusaron a los demandantes de haber actuado fraudulentamente e impulsaron su destitución.

Parte importante de la sentencia que fue emitida en los Expedientes N° 358-98-AA/TC Y N° 340-98-AA/TC es, precisamente, lo referido a la posibilidad de revisar actuaciones del Congreso, oportunidad en que los Magistrados firmantes señalaron que, en principio, no hay posibilidad de emitir una decisión sobre la facultad sancionadora de Congreso, en tanto constituyen *political questions* o cuestiones políticas no justiciables.

Sin embargo, también se estableció que esta facultad no es ilimitada; y, por lo tanto, podrá ser sometida a control cuando vulnere el principio de razonabilidad y el debido proceso, teniendo como uno de sus componentes a la debida motivación (STC del Exp. N° 340-98-AA/TC, FJ 11 y STC del Exp. N° 358-98-AA/TC, FJ 10).

Aun así, se consideró que en el caso sometido a análisis no se habían vulnerado estos principios, por cuanto correspondía desestimar la demanda, confirmando la decisión de segundo grado y originando así el caso sometido a la Corte IDH que generó la declaración de responsabilidad del Estado peruano en pronunciamiento anteriormente reseñado.

Lo relevante de este caso para la cuestión ahora abordada radica en que, en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1993, el Tribunal Constitucional, si bien acogía la doctrina de las *political questions*, en el sentido de los actos privativos del Congreso, como lo sería la imposición de una sanción vía juicio político, no pueden ser revisados de manera general, al mismo tiempo se admitía la existencia de excepciones a la regla, constituidas por la transgresión al debido proceso y al principio de razonabilidad.

Años después, en el año 2004, se publicó el Código Procesal Constitucional, bajo la Ley N° 28237, que derogaba la Ley de Hábeas Corpus y Amparo y sus normas complementarias, reuniendo la regulación de las diferentes acciones de garantía en un solo cuerpo normativo. Propiamente, el legislador no incluyó disposiciones relativas a la posibilidad o inviabilidad de revisar actuaciones del Congreso vía procesos de garantía.

En cuanto respecta a la jurisprudencia, podemos observar que, si bien este aspecto no fue materia de controversia para la judicatura constitucional, el Tribunal Constitucional sí revisaba la constitucionalidad de las actuaciones del Congreso vía amparo y hábeas corpus, además de su ya bien establecida facultad de verificar la constitucionalidad de las leyes vía proceso de inconstitucionalidad.

Así lo hizo, por ejemplo, en el caso "Lajo Lazo" (STC del Exp. N° 0006-2003-AI/TC), donde se demandó la inconstitucionalidad del art. 89 del Reglamento del Congreso, que establecía como requisito para la procedencia de la acusación constitucional solo una mayoría simple; pero, también, se solicitaba la nulidad de la nulidad de la Resolución N° 018-98-99-CR, del 2 de julio de 1999, que declaró ha lugar a la formación de causa contra el ex congresista Manuel Lajo Lazo, dado que esta fue aprobada solo con 41 votos, de un total de 84 asistentes.

Si bien el TC rechazó pronunciarse respecto de este último extremo, no fue porque se considerara como acto privativo del Congreso; sino porque el proceso de inconstitucionalidad no era el adecuado para formular tal pretensión.

En igual sentido, el caso Benites Vásquez (STC del Exp. N 02364-2008-PHC/TC), abierto con ocasión de la demanda de hábeas corpus interpuesta por la congresista Tula Benites Vásquez, para que se declare nula la decisión del Pleno del Congreso del 13 de marzo del 2008 que, vía reconsideración, aprobó la decisión de acusarla constitucionalmente por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica.

El fundamento principal de la demanda descansaba en que la posibilidad de reconsiderar

una decisión (en este caso de archivamiento) no estaba prevista en el Reglamento del Congreso.

Se ha de tener en cuenta que el TC no emitió una decisión de fondo, pero, en igual sentido al caso anterior, no por haber suscrito posturas que consideren a los actos del Congreso como no revisables; sino porque, al existir un Auto de apertura de instrucción en el proceso penal seguido contra la referida congresista, se consideró que había operado la sustracción de la materia; lo que, sin embargo, no fue obstáculo para que los Magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz emitieran voto singular, donde concluyeron que sí se vulneró el derecho al debido procedimiento de la accionante, por cuanto, efectivamente, el Reglamento del Congreso no preveía la posibilidad de reconsiderar un archivamiento de acusación ante el Pleno, a lo que suma que en la votación del 13 de marzo del 2008 participaron los miembros de la Comisión Permanente, aun cuanto, desde aquella fecha, esto se encontraba taxativamente proscrito.

Casos en donde sí se emitió decisión de fondo, ingresando por tanto a analizar la validez constitucional de actuaciones del Congreso fue en Tineo Cabrera (STC del Exp. N° 00156-2012-PHC/TC), examinando si se había respetado el debido procedimiento en el antejuicio político seguido en su contra, lo que terminó en desestimar su demanda por habérsele concedido todas las garantías necesarias a nivel parlamentario.

De igual forma, el TC desestimó, por el fondo, la demanda de hábeas corpus interpuesta en favor del ex presidente Alejandro Toledo (Exp. N° 4968-2014-PHC/TC), donde inclusive se estableció que, independientemente de si los actos parlamentarios tienen incidencia externa o limitan sus efectos solo al Parlamento, son objeto de revisión en sede constitucional en tanto vulneren derechos fundamentales, rechazando la tesis de los *interna corporis* acta (Exp. N° 4968-2014-PHC/TC, FJ 15, énfasis agregado).

Aunado a ello, ha de tenerse presente que, en múltiples oportunidades, el Tribunal Constitucional fue firme en afirmar que no existen zonas exentas de control constitucional.

Lo propio se desprende, por ejemplo, del caso sobre el control de las decisiones del JNE (STC del Exp. N° 05854-2005-AA), donde el TC manifestó que el dar pie a que existan zonas donde no se pueda ingresar a realizar control de constitucionalidad equivale no solo a que la Constitución deje de ser norma jurídica para retroceder a ser una mera carta política; sino que, además, significaría la renuncia del Tribunal Constitucional a su rol de máximo guardián de esta norma. En el mismo sentido se señaló que la máxima garantía de exigibilidad de la Constitución es la judicialización de todo acto que la contravenga (STC del Exp. 05854-2005-AA, FJ 8).

La misma tesis se siguió en el año 2007, en el caso Jalilie Awapara (EXP. N° 4053-2007-PHC/TC), en donde, inclusive, se entró al análisis de la validez del derecho de gracia concedido a favor de la persona en mención, siendo el caso que, en decisión cuestionada

vía hábeas corpus, la Cuarta Sala Penal Especial de la Corte Superior de Justicia de Lima expidió una resolución el 23 de junio de 2006 en el proceso seguido contra el recurrente por la presunta comisión del delito de peculado, disponiendo la inaplicación de la gracia que le fue concedida mediante Resolución Suprema N° 097-2006-JUS.

El motivo por el que la Cuarta Sala Penal adoptó esta decisión fue que la Resolución del aquel entonces Presidente de la República, Alejandro Toledo, no tuvo motivación alguna que sustentara la concesión de la gracia, lo que no fue óbice para que, considerando la especial urgencia del caso, el Tribunal Constitucional analizara si se cumplían los requisitos de ley para el otorgamiento de la gracia, concluyendo que sí; y, por tanto, amparando la pretensión de la demanda.

Independientemente del fondo del asunto, el TC incluyó en su sentencia argumentos a favor de la revisión judicial de la gracia presidencial, reiterando que el carácter de norma jurídica adoptado por la Constitución justificaba que los actos de todos los poderes públicos, e incluso de los particulares, puedan ser sometidos a control jurisdiccional (FJs 14 y 15).

Cabe hacer mención que, en fundamento de voto, el Magistrado Calle Hayen sí tomo en cuenta la existencia de la doctrina de las *political questions*, sin embargo, no justificó el por qué sería aplicable a la luz de los principios de supremacía constitucional y fuerza normativa de la Constitución. Mucho menos este fue el postulado acogido por el Tribunal Constitucional.

Esta no fue la única oportunidad en que el máximo intérprete de la Constitución se pronunció sobre una facultad discrecional del Presidente de la República, pues también lo hizo en el caso del indulto concedido a José Enrique Crousillat, mediante Resolución Suprema 285-2009-JUS, emitida también por el ex Presidente García. Es el caso que, posteriormente a la emisión de esta resolución, se captaron imágenes del favorecido donde se evidenciaría que en realidad nunca padeció de un estado grave de salud que justificara su indulto, lo que causó que el propio Presidente revocara el indulto mediante la Resolución Suprema N° 056-2010-JUS. Y con base en ello, se ordenó la captura de Crousillat.

Estos hechos fueron materia de un hábeas corpus, declarado infundado por el Tribunal Constitucional, lo que no deja de convertir en relevante que, habiendo reconocido nuevamente la discrecionalidad de actos presidenciales como el indulto, no puede eximirse al mismo de control constitucional, ni siquiera cuando ha adquirido la calidad de cosa juzgada, esto por existir excepciones donde, como el caso analizado, el indulto ha sido otorgado erróneamente (STC del Exp. 03660-2010-HC, FJ 9).

Así, todos los poderes deben sujetar sus actuaciones al marco jurídico vigente, a la Constitución como norma jurídica suprema y, sobre todo, al respeto de los Derechos Fundamentales.

Como es visible, el Tribunal Constitucional, a lo largo de los años, no se ha cerrado a la posibilidad de evaluar actuaciones que, *prima facie*, se han considerado como discrecionales de sus órganos competentes, sin que esto sea justificante para que las facultades que les son atribuidas se ejerzan con arbitrariedad, fuera del marco de la Constitución y de la protección de Derechos Fundamentales.

Y, en el caso del Congreso de la República, no solo se han controlado casos relativos a la acusación constitucional, con sus disgregados de juicio y antejuicio político; sino que, además, el TC se ha pronunciado sobre los límites de la facultad legislativa vía proceso de amparo; es decir, sin que medie un proceso de inconstitucionalidad que expulse a la norma cuestionada del ordenamiento jurídico.

Así lo hizo en la STC del Exp. N° 679-2005-PA/TC, caso Martín Rivas, promovido con ocasión de la reapertura en su contra del Caso La Cantura, a pesar de que el archivamiento fue ordenado mediante las Leyes de Amnistía N° 26479 y N° 26492, por lo que, a su parecer, se afectaba su derecho a la cosa juzgada.

En su pronunciamiento, el Tribunal Constitucional, previamente a analizar el fondo del asunto, analizó la compatibilidad de las mencionadas leyes con la Convención Americana de Derechos Humanos y con los pronunciamientos de la Corte IDH, órgano último que ya se había decantado por su incompatibilidad.

Así, el TC señaló, que, si bien es una facultad del Congreso el dictar leyes generales y leyes de amnistía, las mismas no no solo deben gozar de validez formal; sino, además, de legitimidad, en el sentido de no afectar Derechos Fundamentales en su emisión, mucho menos encubrir la comisión de actos delictivos con ello; lo que fue infringido al momento de emitirse las Leyes 26479 y 26492.

Extraemos aquí parte de los fundamentos del colegiado:

> Cabe señalar que **si bien el Poder Legislativo tiene la atribución de ejercer el derecho de amnistiar**, es decir olvidar el delito cometido por determinadas personas, lo que produce los efectos de la cosa juzgada, según los artículos 102, inciso 6, y 139, inciso 13, de la Constitución, **ello no significa que el Congreso pueda cobijar en las leyes de amnistía a delitos de lesa humanidad** -como el secuestro, tortura y ejecución sumaria de personas, por ejemplo-; por cuanto la legitimidad de la Constitución reposa en la defensa de la persona humana y en el respeto de su dignidad, como fin supremo de la sociedad y del Estado, según el artículo 1 de la Constitución.
>
> Este principio-derecho constituye una norma jurídica que contiene un mandato obligatorio, el que se hace efectivo, tanto en conexión con el ejercicio de los derechos fundamentales de los particulares -derecho a la vida (artículo 2, inciso 1,

> de la Constitución) o el derecho a la justicia (artículo 139 de la Constitución)-, como en el cumplimiento de las funciones de las autoridades estatales. Precisamente por esto, **la facultad legislativa del Congreso no es ilimitada, ya que el ejercicio del poder constituido no puede vulnerar los principios y valores constitucionales** -como la dignidad de la persona humana, la vida, la justicia, la verdad, entre otros- en que se funda la obra del poder constituyente. (STC del Exp. N° 679-2005-PA/TC, FJs 58 y 59, énfasis añadido).

Consecuentemente, a pesar de no haberlo declarado así en la sentencia emitida, el TC consideró, vía amparo, que no solo eran nulas las leyes de amnistía dictadas al margen de la Convención Americana, los pronunciamientos de la Corte IDH y la propia Constitución; sino, además, todos los procesos judiciales que persiguieran su mismo objetivo; esto es, legitimar la impunidad de la violación de Derechos Fundamentales.

Bajo estos fundamentos, se falló declarando infundada la demanda.

En el año 2021, se publicó en nuestro país el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCons.), mediante la Ley N° 31307. Al siguiente año, mediante la Ley N° 31583, se modificó su artículo 42, referente a la competencia jurisdiccional para conocer los **procesos de amparo**, indicando que, **en caso la lesión del derecho se origine en "una decisión de los órganos del Congreso, dentro de un procedimiento parlamentario"** (inciso c), será competente la Sala Constitucional; o en su defecto, la Sala Civil de la Corte Superior respectiva.

Se puede ver entonces que, hasta el año 2021, incluso fue el propio Poder Legislativo el que aceptó la posibilidad de que sus actuaciones sean revisadas en vía judicial mediante un proceso de amparo.

Luego, el 8 de marzo del 2022, se interpuso demanda de amparo a favor de Pedro Castillo, que, como reseñamos anteriormente, devino en declararse FUNDADA mediante Sentencia 364/2022 del Tribunal Constitucional (Exp. 04044-2022-PHC/TC). En la demanda, recordemos, se cuestionaba un acuerdo de la SAC donde se admitía una denuncia constitucional contra el ex Presidente, entre otros, por la comisión del delito de traición a la patria.

Pudo verse que el TC declaró fundada la demanda principalmente por haberse advertido, en esencia, vicios relativos a la tipificación del delito, pero también fue enfático en que los actos del Congreso también son pasibles de control jurisdiccional, cuando estén involucrados derechos fundamentales. En aquella oportunidad, se indicó que:

> Es importante recordar que incluso las actuaciones del Congreso de la República en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye pueden ser sometidas a control constitucional cuando, a través de su uso, se produzcan lesiones o amenazas de derechos fundamentales. (STC del Exp. 04044-2022-

PHC/TC, FJ 5).

Pero, en 2023, el panorama dio un giro importante.

En el estudio realizado en el apartado 4.3.2., se pudo de dar cuenta del hecho de que, en el año 2022, fueron abiertos tres procesos judiciales en contra del Congreso de la República, cuestionando, en esencia, la vulneración del debido procedimiento parlamentario. Nos referimos al caso Salas Arenas (Exp. 00400-2022-0-0401-JR-DC-01), el caso sobre la elección del Defensor del Pueblo (Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03) y el caso Caso SUNEDU (Exp. N° 893-2022-0-1801-JR-CI-02), casos que, sin excepción, fueron materia de una decisión en primera instancia que declaraba FUNDADA la demanda.

Esto último desencadenó que el Congreso de la República interpusiera demanda competencial en contra del Poder Judicial, donde alegaba que este último órgano había menoscabado sus competencias; y, consecuentemente, solicitando la nulidad de las siguientes resoluciones judiciales:

- La Resolución N° 1, del 8 de junio del 2022 (auto admisorio), y, en general, el proceso de amparo recaído en el Expediente N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 y el incidente cautelar N° 12. Esto corresponde a la demanda interpuesta por el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo contra el Congreso de la República, con la finalidad de que se deje sin efecto el procedimiento de elección del Defensor del Pueblo, por considerarlo lesivo del derecho al debido proceso y los principios de la transparencia, meritocracia y de participación política, en relación a la elección de altos funcionarios.

- Las resoluciones de ejecución de sentencia del proceso de amparo recaído en el Expediente N° 00400-2022-0-0401-JRDC-01 y el incidente cautelar N° 91, abiertos a propósito de la demanda interpuesta por Jorge Luis Salas Arenas; en aquel entonces, presidente del Jurado Nacional de Elecciones, en contra del Congreso de la República y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, con la finalidad de que se deje sin efecto el registro de las denuncias constitucionales interpuestas en su contra, por considerar amenazado su derecho de ejercicio pleno de la función pública.

- La sentencia contenida en la Resolución N° 16, así como la Resolución N° 17 (que integra la primera), emitidas en el Expediente N° 00893-2022-0-1801-JR-DC-02 y el incidente cautelar N° 4, relativos a la demanda interpuesta por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) contra el Congreso de la República, con la finalidad de que se declaren nulos los Proyectos de Ley acumulados 697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR que buscaban reformar diversos artículos de la Ley N° 30220, por considerar que amenazaban el derecho a la educación.

Las competencias que el Congreso consideraba menoscabadas; en concreto, consistían en la elección del Defensor del Pueblo, el control político a los altos funcionarios del Estado y la expedición de leyes.

Analizado el caso, el TC, en mayoría, declaró fundada la demanda, principalmente por haberse acogido a la doctrina de las *political questions*, y por tanto, concluyendo que el Poder Judicial invadió las competencias del Poder Legislativo entrando a controlar actos privativos del primero.

Resumimos aquí los fundamentos de la Sentencia N° 74/2023:

- El Estado Constitucional de Derecho abre la posibilidad de que los actos del Parlamento sean controlados judicialmente, pero ello también genera riesgo de que la política se judicialice, mediante el activismo judicial que, más que argumentos jurídicos, toman decisiones mediante argumentos políticos.

- Lo anterior acarrea que en los despachos judiciales también se tomen decisiones sobre acuerdos parlamentarios, y ya no solo en escenarios donde de por medio se alega la vulneración de un derecho.

- En un sistema de frenos y contrapesos, no es concebible la idea de que no existen zonas exentas de control constitucional, pues todos los poderes gozan de actos discrecionales que no son pasibles de revisión. Así se tiene, por ejemplo, a la censura ministerial o el derecho de veto legislativo, que, correspondiendo a actos de *interna corporis*, no pueden someterse a control del Poder Judicial.

- Hay actuaciones que no inciden en derechos fundamentales, sino solo en el marco del diseño de las instituciones. Solo el primero de estos aspectos es tutelable judicialmente, pero no el ejercicio del poder del Parlamento ni del Gobierno.

- Por tanto, un acto del Parlamento solo será controlable cuando tenga efectos externos. En el seno de este poder solo dos actuaciones son pasibles de control: el antejuicio y el juicio político; no obstante, en este último solo cabrá un examen de forma, por ser la decisión que subyace puramente política.

- Cuando el Poder Judicial determinó cuál es la mejor forma de elegir al Defensor del Pueblo, aunque ello es competencia exclusiva de la Junta de Portavoces, se menoscabó la competencia prevista en el art. 161 de la Constitución, incluso imponiendo la incorporación de una etapa de tachas cuando ello solo es propio de la modalidad ordinaria de elección. Esto se hace mucho más palmario con la emisión de una medida cautelar que paralizaba el procedimiento hasta la

conclusión del proceso de amparo, impidiendo que, materialmente, el Congreso ejerza sus atribuciones.

- En el caso del Sr. Salas Arenas, el Poder Judicial también menoscabó las competencias del Congreso; esta vez la que corresponde al control político de los altos funcionarios contenido en el art. 99 de la Constitución, dado que el Juez decidió sobre la procedencia o improcedencia de las acusaciones constitucionales, siendo que, en el caso del Sr. Salas Arenas, el considerar que sí le es aplicable el procedimiento del artículo en mención corresponde a una competencia del Congreso, que además resulta válida en tanto el presidente del JNE es representante de la Corte Suprema.

- Por último, en el caso SUNEDU también se menoscabaron las competencias del Congreso de expedir leyes (arts. 102 y 107 de la Constitución), puesto que, mediante un proceso de amparo se nulificó el procedimiento legislativo de la Ley 31520. Esto a pesar de que, al momento de interpuesta la demanda, siguió el curso de un proyecto de ley que no constituye una amenaza cierta e inminente. Asimismo, se desvirtuó la institución del control difuso al inaplicar una ley con efectos en todo el ordenamiento. De cualquier modo, el control de constitucionalidad del procedimiento legislativo corresponde ser hecho mediante un proceso de inconstitucionalidad y no vía amparo.

Ciertamente, este constituye un hito en la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, debido a que, como ha sido ampliamente expuesto de manera previa, la postura anteriormente asumida por este podía resumirse en que todas las actuaciones de los poderes públicos son controlables en el fuero judicial constitucional, principalmente, por ser esto una consecuencia del principio de supremacía de la Constitución y de la idea de ella como una norma jurídica vinculante para todos. Incluso en el Caso Alejandro Toledo (Exp. N° 4968-2014-PHC/TC) se había señalado de manera expresa que no se compartía la tesis de los *interna corporis acta*.

Pero, de forma totalmente opuesta a estos anteriores pronunciamientos, el TC señaló esta vez, por mayoría, que sí existen actos políticos que no tutelables por la justicia constitucional, constituidos, principalmente, por aquellos que se relacionan a la forma en cómo el Congreso (o el Gobierno) ejerce el poder, y que no tienen incidencia externa; es decir, precisamente, los *interna corporis acta*.

A pesar de haber indicado que solo dos serían los procedimientos parlamentarios susceptibles de revisión; valga decir, el antejuicio y el juicio político (aunque en este solo se admita un control de forma), el TC hace una salvedad importante; y es que, siempre y cuando el acto parlamentario incida en un derecho fundamental, su control en sede judicial se hará posible.

Hay que resaltar que en esta controvertida sentencia existe un voto singular del

Magistrado Monteagudo Valdez, para quien, primero, no correspondía verificar la validez sustantiva de los pronunciamientos del Poder Judicial en tanto ello no corresponde en un proceso de conflicto competencial.

Asimismo, el magistrado concluye que el simple hecho de que el Poder Judicial haya ordenado llevar un proceso de elección con mayor transparencia no menoscaba su competencia de elegir al Defensor del Pueblo, en tanto seguirá siendo el Congreso quien ostente esta titularidad. La misma suerte corre el caso del Sr. Salas Arenas, dado que, conforme a Monteagudo, las resoluciones emitidas en el proceso de amparo cuestionado, de por sí, no menoscaba la facultad de control político del Congreso, más aún cuando el art. 99 constituye una lista cerrada no pasible de extenderse a supuesto no contemplado allí.

Sea como fuere, la decisión del TC trajo como consecuencia que todos los procesos de amparo fueran anulados, aun cuando se encontraran pendientes la resolución o interposición de recursos impugnatorios en contra de las sentencias emitidas.

En el año 2024, una nueva demanda de conflicto competencial sería conocida por el Tribunal, con las mismas partes; y, en puridad, bajo los mismos argumentos esbozados por el Congreso en el Exp. 0003-2022-PCC, esta vez por el proceso de amparo en desarrollo que involucraba a los entonces miembros de la JNJ.

Como desarrollamos en el apartado 4.3.2.6, la demanda, tramitada en el Exp. N° 01034-2024-0-1801-SP-DC-01), cuestionaba la Denuncia Constitucional 373-2023, abierta contra Antonio De la Haza Barrantes, Aldo Vásquez Ríos, Luz Inés Tello de Ñecco, Imelda Tumialán Pinto y María Zavala Valladares, por la supuesta infracción del art. 156.3 de la Constitución Política. En el decurso del proceso, esta denuncia fue archivada contra 5 de los Magistrados; y procedió solo contra Inés Tello y Aldo Vásquez.

Recordemos que, en su análisis, el Juzgado verificó la comisión de varios vicios de forma y de fondo en el procedimiento parlamentario, comenzando porque la destitución de los dos magistrados antes mencionados solo se hizo posible con la votación de los miembros de la Comisión Permanente, pese a la expresa prohibición de la Constitución y el Reglamento del Congreso.

Asimismo, se soslayó que el art. 156.3 la Constitución no contiene ninguna infracción constitucional, siendo solamente una norma que regula el rango etario necesario para acceder al puesto de miembro de la JNJ, no siendo menos importante considerar que en las diversas fases el procedimiento de acusación el Congreso opinó sobre la forma en que Aldo Vásquez debió proceder (vacando a Inés Tello), nuevamente vulnerando la garantía de independencia judicial.

Pero el Congreso no esperó a la emisión de esta sentencia; sino que, poco después de interpuesta la demanda, nuevamente recurrió al TC para declarar que, con la tramitación

del proceso de amparo, se menoscababan las competencias del Legislativo, teniendo como fundamento el precedente de la Sentencia N° 74/2023. Esta demanda fue tramitada en el Exp. N° 00004-2024-PCC/TC.

Sin embargo, esta vez el TC declaró INFUNDADA la demanda. Podemos recoger aquí algunos fundamentos de los votos singulares emitidos por 4 de los Magistrados, que originaron que la ponencia que declaraba fundada la demanda no alcanzara los votos suficientes:

- La Sentencia emitida en el Exp. N° 0003-2022-PCC/TC no cierra la posibilidad de análisis de las actuaciones del Parlamento; siempre y cuando incidan en un derecho fundamental. Por otra parte, al no existir una resolución definitiva, son las partes las encargadas de corregir las actuaciones del órgano jurisdiccional mediante los recursos impugnatorios que tienen habilitados o las acciones de tutela que resulten convenientes (Exp. N° 00004-2024-PCC/TC, Voto Singular de la Magistrada Pachecho Zerga).

- La no existencia de una decisión definitiva impide que el TC pueda evaluar si se han menoscabado o no las competencias del Congreso, por cuanto la sola emisión de una medida cautelar, la admisión a trámite de una demanda o la expedición de una sentencia de primer grado, *per se*, no menoscaban competencias del Parlamento. El Parlamento no se encuentra exento de control constitucional, sus actuaciones se encuentran limitadas por el respeto de los Derechos Fundamentales. Por tanto, es legítimo que se recurra al órgano jurisdiccional en búsqueda de su tutela (Exp.N° 00004-2024-PCC/TC, Voto Singular del Magistrado Domínguez Haro).

- No existen órganos librados de control en el Estado Constitucional, lo que incluye al Parlamento, cuyas prerrogativas deben ser ejercidas con respeto a la Constitución. No puede llevarse a cabo un juicio político para presionar ni direccionar las decisiones de los órganos jurisdiccionales. La admisión a trámite de la demanda interpuesta por los miembros de la JNJ, así como la emisión de una sentencia y de una medida cautelar son competencias del Poder Judicial, quienes han actuado frente a la denuncia de vulneración de derechos, lo que ha sido expresamente autorizado por la Sentencia 74/2023. Con ello no ha dejado de reconocerse la competencia del Congreso de llevar a cabo juicios políticos en contra de los altos funcionarios del Estado (Exp. N° 00004-2024-PCC/TC, Voto Singular del Magistrado Monteagudo Valdez).

- El hecho de que se haya establecido reglas en la propia Constitución para las labores del Parlamento y para que las leyes que este expide sean controladas por el TC pone en duda la vigencia de la doctrina de los *interna corporis acta*. En el mismo sentido, las *political questions* no son una restricción que tenga que ver con la naturaleza del acto (en este caso, del Congreso), sino con la

> separación de poderes. Pretender sustraer al Parlamento de toda intervención jurisdiccional en el ejercicio de sus funciones significa convalidar tiranías parlamentarias, y, además, consentir que se use el juicio político para tener amenazados a otros poderes del Estado. El juicio político no se puede llevar a cabo sin que de por medio exista una conducta de extrema gravedad institucional, no encontrándose en este supuesto la interpretación supuestamente errada que se hizo del art. 156.3 de la Constitución (Exp. N° 00004-2024-PCC/TC, Voto Singular del Magistrado Ochoa Cardich).

En medio del trámite de este proceso, el Congreso elaboró una serie de modificaciones al NCPCons., que finalmente fueron consolidadas, el 5 de noviembre del 2024, fecha en que se publicó la Ley N° 32153, anteriormente explicadas como parte de nuestras bases teóricas, y que, a efectos de no ser redundantes, resumiremos en las siguientes ideas:

- Se establece que, si se cuestiona el procedimiento legislativo mediante un proceso de tutela, se deberá declarar la demanda improcedente de manera liminar.

- Se prohíbe la concesión de medidas cautelares y la actuación inmediata de sentencia.

- Se delimitan las actuaciones que podrán ser objeto de control, siendo estas la elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios, el juicio y antejuicio político, y la vacancia y suspensión presidencial.

- Se establece un procedimiento especial para la revisión de dichos actos, precisando: i) que solo el afectado tiene legitimidad activa, ii) que la competencia en primera instancia es de la Sala Constitucional, que podrá resolver con 3 votos conformes.

De lo anterior se evidencia, primero, que el Tribunal Constitucional, en la sentencia N° 74/2023, ha adoptado un criterio aún más restrictivo que la regulación del Congreso, debido a que, en primer lugar, se estableció que solo pueden ser objeto de control el juicio y el antejuicio político, mientras que normativamente se han previsto mayores supuestos, tales como la designación de funcionarios del Estado.

Aún así, la regulación normativa del control judicial continúa siendo restrictiva, y es que si bien la delimitación legislativa de mecanismos procesales especiales para el control de actos parlamentarios no es *per se* incompatible con el Estado Constitucional de Derecho; sí resulta problemática cuando opera materialmente como una restricción de la tutela jurisdiccional y del principio de sometimiento pleno del poder político a la Constitución.

El ejemplo más tangible sería el cuestionamiento que surge de una indebida actuación en una comisión del Congreso, como así sucedió, por ejemplo, en el caso Toledo y Karp. No

es materia de discusión que la demanda de hábeas corpus que se interpuso a favor de ambos haya sido desestimada; sino que debemos resaltar que el pronunciamiento en sede jurisdiccional fue posible gracias a que no existía limitación normativa para ello.

Es más, fue gracias a esta demanda que el Tribunal Constitucional pudo fijar los parámetros de revisión de este tipo de casos, lo que ahora queda diluido pues, por la regulación actual, cuando se presente un caso similar, el Juzgado tendría que declarar improcedente la demanda.

Con ello se confirma que, aunque todavía está permitido que se controlen judicialmente los actos del Poder Legislativo en el Perú, tanto a nivel jurisprudencial como normativo se han adoptado posiciones restrictivas, que no permiten el control efectivo del poder que ostenta el Congreso.

Debe tenerse presente que el Tribunal Constitucional no ha rectificado la postura adoptada en la Sentencia N° 74-2023, aún cuando, un año después, la sentencia expedida en el caso Junta Nacional de Justicia evidenció una óptica más abierta. Lo peligroso de ello es que cualquier posición podría ser adoptada en sede judicial, pues ninguna constituye, tampoco, precedente de observancia obligatoria.

4.3.4. Principio de separación de poderes y control judicial de los actos del Legislativo. ¿existe colisión dogmática entre ambos?

En anteriores apartados hemos realizado el estudio de distintos aspectos relacionados a la actividad legislativa con la finalidad de sentar el panorama general que nos permitirá, en este punto, responder a la pregunta de si, frente a tal escenario, se justifica la intervención jurisdiccional en el ámbito legislativo; y, si, en su caso, esta intervención afecta el principio de separación de poderes.

Con base en ello, se ha podido evidenciar, hasta el momento, 3 cosas:

i) De los casos recientemente estudiados, se comprueba que, en el ejercicio de sus funciones, el Congreso infringe garantías procesales y iusfundamentales.
ii) A nivel político, el Ejecutivo no cuenta con herramientas de contrapeso efectivas frente a las facultades del Legislativo.
iii) Legislativa y jurisprudencialmente se han impuesto límites al control judicial de las actuaciones del Legislativo.

Sobre todo por lo concluido en los puntos i) y ii) podría decirse que sí se presenta un escenario que hace necesaria la intervención del Poder Judicial, para que, en ejercicio de su facultad de administrar justicia, corrija las actuaciones del Legislativo cuando, conforme manifestamos, se vulneren garantías en el marco de sus actuaciones.

Sin embargo, esta actuación no sería admisible si es que tal intervención convierte al

Poder Judicial en un "suprapoder", por encima de los demás órganos, pues, como sabemos y conforme así lo manda el art. 43 de la Constitución, el Estado "se organiza según el principio de la separación de poderes".

Desde este punto de vista, es imperativo responder a la pregunta de si, controlando judicialmente las actuaciones parlamentarias se infringe un principio básico del Estado Constitucional como lo es la separación de poderes.

Comencemos, entonces, por realizar el estudio de este principio.

4.3.4.1. Jhon Locke – Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil

Es un hecho aceptado por la mayoría de la doctrina que la primera remisión a la separación de poderes la encontramos en el "Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil" escrito por Locke en el S. XVII[17] para legitimar la revolución inglesa en contra de Jacobo II. De lo que se trata, por tanto, es de justificar la transición de un estado absolutista que concentra todos los poderes en uno de carácter liberal, en el que, valga la redundancia, se busca proteger la libertad mediante la "división del poder" (García Toma, 2010, pp. 199-200).

Lo que expone Locke (1690) en su Segundo Tratado es lo que posteriormente fue denominado como "contrato social", en el sentido de que los hombres a los que naturalmente los impera el conflicto, deciden, voluntariamente, insertarse en una sociedad, y con ello, someterse a una autoridad para dirimir sus conflictos (p. 87), que será ejercida, en su planteamiento, mediante dos poderes: Un Legislativo con la atribución de formular leyes, un Ejecutivo para ejecutarlas, y, como parte de este, un Federativo que se ocupe de los asuntos sobre relaciones exteriores[18].

Locke (1690) considera que un estado absolutista es incompatible con las necesidades de la sociedad civil, en tanto, al concentrar en el monarca todos los poderes, convierte en imposible que sus decisiones puedan ser apeladas, las que son fácilmente corrompibles por el estado de adulación y de supremacía en que se encuentra (p. 92).

Es importante anotar que, aun en la división que Locke propone del poder, es enfático en señalar que ninguno de los dos órganos que lo componen ejercen sus

[17] Véase, al respecto: Hakansson Nieto, C. (2019). Curso de Derecho Constitucional (3era ed.). Palestra; Pérez Royo, J. (2014). Curso de Derecho Constitucional. Aunque en García Toma, V. (2010). Teoría del Estado y Derecho Constitucional, se señala que previamente a Locke, James Harrington (1656) establecería la necesidad de un gobierno sometido a la ley en Inglaterra, ordenado en tres órganos: el Senado, el pueblo y la magistratura.

[18] Es de notar que Locke no concibió la existencia del Poder Judicial en su teoría, que, a decir de García Toma (2010), encuentra explicación en que en dicho momento no estaba vigente el
Act of Settlement o Acta de Instauración (1700), que de forma implícita reconoció la independencia de los magistrados en el ejercicio de sus funciones (p. 201).

facultades de manera ilimitada; pues, por un lado, "el poder de los legisladores, aún en su máximo grado, está limitado a procurar el bien público de la sociedad" (Locke, 1690, p. 133), de lo que se sigue que todas las leyes que emiten "no pueden estar encaminadas a otro fin último que no sea el bien del pueblo" (Locke, 1690, p. 141), mismas limitaciones que serán de aplicación al ejecutivo, cuando, pese a que se le reconocen facultades discrecionales (no regladas), al mismo tiempo se sostiene que la finalidad del gobierno es el bien de la comunidad (*Ibidem*, p. 161).

4.3.4.2. Charles Montesquieu – Del Espíritu de las Leyes

La división del poder de la forma en la que la conocemos; es decir, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, fue establecida por Montesquieu, quien, a través del "Espíritu de las Leyes", formuló la necesidad de que en los Estados sean distintos órganos los que ejerzan diferentes funciones, por la misma naturaleza del poder que conlleva a que su abuso siempre sea una posibilidad latente. Así, Montesquieu (1748) indicaba que:

> La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política sólo se halla en los gobiernos moderados; mas no siempre está en ellos, sino únicamente cuando no se abusa de la autoridad; pero se sabe por experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad propende abusar de ella, no deteniéndose hasta que encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud tiene necesidad de límites.
> **Para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder**. (p. 225, énfasis propio)

De esta forma, Montesquieu (1748) dividía las funciones del Estado en 3 poderes: i) El Legislativo, encargado de formular leyes, corregirlas y derogarlas, ii) El Ejecutivo, encargado de declarar la guerra o la paz, prevenir invasiones, velar por la seguridad y encargarse de las embajadas y iii) El Judicial, encargado de sancionar los crímenes y resolver los conflictos entre particulares (p. 227).

Estos tres poderes debían estar configurados de tal manera que las atribuciones definidas no se concentren en un solo poder; pues, por un lado, si la facultad de dar leyes y juzgar se concentraran en el Ejecutivo, se harían leyes tiránicas para ejecutarlas, también, de manera tiránica; y de otro lado, si todo el poder se concentrara en la Magistratura, el poder de decidir no solamente será arbitrario; sino que, además, con las potestades del Ejecutivo, será un opresor (Montesquieu, 1748, p. 228).

En igual línea que Locke, Montesquieu también consideraba vital que cada poder tuviese facultades para contener los posibles abusos e invasiones del resto de poderes, para lo cual define dos tipos de facultades: la facultad de estatuir, mediante la que se ordena o corrige; y la facultad de impedir, que se resume en poder anular

las decisiones de otros órganos.

El escritor francés propuso en “El Espíritu de las leyes” que el Ejecutivo debía estar dotado de facultades anulatorias para hacerles frente a las extralimitaciones del Legislativo, situación distinta respecto de este último, pues consideraba que, por su propia naturaleza, el Ejecutivo poseía facultades más reducidas; y, por tanto, el Ejecutivo debía tener facultades de impedir las decisiones del Legislativo, pero no al revés.

En resumen, la teoría de Montesquieu puede ser abordada desde 3 puntos clave establecidos por García Toma (2010):

> a) El poder público distinguido en tres especies.
> b) Personas distintas para el desempeño de las tres funciones; es decir, legislativa, ejecutiva y judicial.
> c) **El control recíproco, la contención del poder mediante el poder** (p. 204).

Al reflexionar sobre el momento en el que formalmente nace esta teoría, Pérez Royo (2014), indica que no es una coincidencia que haya nacido a la vez que el Estado como forma de organización del poder, pues con el nacimiento del mismo se reconoce que es este el que ejerce su monopolio; siendo consecuencia de ello que también se pueda convertir en una herramienta de opresión (p. 569), cuestión que incluso resulta paradójica dado que:

> Al disolver los poderes intermedios, las relaciones de supra y subordinación política que se extendían por toda la superficie del reino, potencia la libertad de los individuos, los convierte en ciudadanos. Por otro, al suprimir todos los poderes intermedios, concentra el poder en mayor medida de lo que había ocurrido nunca con anterioridad. La conclusión se impone: la propia libertad conseguida mediante la supresión de poderes intermedios puede convertir a los ciudadanos, en el caso de pérdida de dicha libertad, en uno de los pueblos más esclavos de la tierra. (Pérez Royo, 2014, p. 569)

Asimismo, Hakansson (2019) reafirma que el postulado de Montesquieu no es excluyente en cuanto a la intervención de los distintos órganos en las funciones de otro, en tanto ello es parte del control recíproco que deben ejercer mediante frenos y contrapesos; pero, sobre todo, mediante mecanismos de coordinación que coadyuven a la consecución de los fines del Estado. La verdadera restricción que funda el pensamiento de Monstesquieu es la absorción del poder de una función estatal por todo el poder de otra función (p. 264).

4.3.4.3. Benjamin Constant – Curso de política constitucional

Aunque el pensamiento de Constant es previo al desarrollo del Neoconstitucionalismo, sí es enfático en sostener uno de sus principales postulados: que el poder no es ilimitado, independientemente de quien lo ejerza, pues encuentra límites en la justicia y en los derechos de los individuos (Constant, 1820, p. 16).

Siendo que sus postulados nacen de manera posterior a los de Montesquieu, Constant reformuló la división clásica del poder en su forma tripartita, para proponer, esta vez, su propia teoría basada en el ejercicio del poder mediante 5 órganos: Poder real, poder ejecutivo, poder legislativo/representativo, poder judicial y poder municipal.

Esta distribución del poder responde, desde el pensamiento de Constant, a que, sobre todo, el Estado gira en torno a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, quienes deben cooperar para el logro de los objetivos del mismo. No obstante, inevitablemente existirán tensiones entre ellos ya sea porque choquen o porque se mezclen, que necesitan ser resueltas por un órgano neutro e independiente a todos ellos: el poder real.

Y es que, desde la perspectiva de Constant, si es que los mecanismos para resolver estos conflictos se dotaran a los propios poderes en conflicto, el resultado no podría ser otro que el de la destrucción. Por lo tanto, es coherente que lo propio recaiga en el rey, quien no solamente goza de legitimidad y poder de opinión; sino que, además, no tendrá otro móvil más que el bien común.

De esta manera, Constant (1820) resume las funciones de cada poder de la siguiente manera:

i) Poder legislativo: Que reside en las asambleas legislativas, representantes de la voluntad general de la sociedad; y encargado, básicamente, de elaborar las reglas que servirán de base para su funcionamiento.

ii) Poder ejecutivo: Que reside en los ministros, encargados de ejecutar la política de gobierno, quienes, además, firman todos los actos del poder ejecutivo; y, por lo tanto, son políticamente responsables. En este último caso, deberán ser juzgados por un tribunal especial, conformado por "Los Pares", cuya posición aristocrática, argüía Constant, contribuía a que, aun dentro del propio fuero parlamentario, puedan juzgar con autoridad en este tipo de casos, por tener educación relativa a los intereses del Estado.

iii) Poder Judicial: Que reside en los tribunales, encargado de administrar justicia. De especial relevancia en cuanto a este poder es que Constant, al igual que sus predecesores, pone de relieve la importancia de garantizar la independencia del Poder Judicial para la toma de sus decisiones, proscribiendo la posibilidad de que las autoridades puedan influir en ellas. Este objetivo, consideraba Constant, podía alcanzarse media dos recursos: la perpetuidad de los nombramientos de los jueces y sueldos suficientes.

iv) Poder real: Que reside en el rey, como autoridad neutra e imparcial encargada de dirimir los conflictos entre los tres poderes anterior y, además, tiene la facultad de nombrar y destituir a los ministros, sancionar las leyes de las cámaras representativas (teniendo poder de veto absoluto, como parte de ello), nombrar a los jueces de manera permanente, conceder derecho de gracia y declarar la guerra y la paz. Además, y a diferencia de los ministros, Constant aboga por la irresponsabilidad política del rey.

v) Poder municipal: Aunque no profundiza en este poder en la publicación comentada, podemos decir que Constant le atribuye la función de resolver asuntos propios de una localidad determinada.

El pensamiento de Constant es novedoso en tanto reformula la clásica división tripartita del poder de Montesquieu para extenderla a cinco poderes, siendo especialmente relevante la formulación de un poder mediador cuando surjan tensiones entre ellos: el poder real.

Si bien Constant no desarrolla de manera expresa una teoría dogmática sobre el principio de separación de poderes, sí podríamos considerar que se orienta a su formulación rígida, debido a que no prevé para los poderes mecanismos de defensa frente a las invasiones de los unos contra los otros; sino que, al contrario, considera esto perjudicial. Y es por esta misma causa que delega al poder real la facultad de resolver este tipo de conflictos.

Las razones por la que Constant justifica este planteamiento son interesantes, pues, en esencia, están basadas en el abuso que los poderes pudiesen hacer de los mecanismos de control, lo que, conforme podremos evidenciar más adelante, no escapa a nuestra realidad, habiendo tenido un periodo desde el 2016 especialmente marcado por el uso constante de las instituciones de interpelación y censura, y, en contrapartida, la disolución parlamentaria.

Teniendo esto en cuenta, sí podría argüirse que la implementación de un poder intermedio trae ventajas importantes. Sin embargo, consideramos que, al mismo tiempo, actualmente esto traería serias complicaciones debido a la forma en que

nuestro sistema político se encuentra regulado, donde el presidente de la República tiene facultades mucho más amplias que las que preveía Constant para el rey; e, inclusive, es a él mismo a quien se le tiene confiado uno de los mecanismos de contrapeso más poderosos: la disolución parlamentaria.

A ello debe agregarse que, a nuestro juicio, el confiar a un tercer poder la solución de estas tensiones ralentizaría la dinámica del poder, puesto que sería necesaria la evaluación de una multiplicidad de casos nacidos de circunstancias distintas. Esto mismo devendría en que el criterio para resolver, en ocasiones, pueda ser enteramente discrecional.

Ahora bien, no escapa a nuestro análisis que, en cierta medida, esta labor podría ser parecida a la que ejerce el Poder Judicial e inclusive el Tribunal Constitucional cuando evalúa casos relacionados a actuaciones políticas. Sin embargo, recordemos que el fuero de ambos organismos se activa solamente cuando se cumpla con los presupuestos regulados en la normativa, y, por lo mismo, las decisiones a adoptar sí encuentran límites establecidos, siendo, el más importante de ellos la motivación de sus resoluciones.

4.3.4.4. Concepción actual sobre el principio de separación de poderes en la doctrina y jurisprudencia

El planteamiento estudiado de Montesquieu es cercano a la forma en la que hoy está concebida la teoría de la separación de poderes, conforme afirma Hakansson (2019) al indicar que los poderes del Estado, en la actualidad, no son compartimentos absolutamente separados, pues siempre guardan entre ellos cierto grado de interdependencia que hace necesario establecer mecanismos de colaboración (p. 255).

Se expresa en la misma línea García Toma (2010) cuando afirma que la utilidad de este principio descansa en el mejor desempeño del Estado, al estar repartidas sus funciones entre diversos órganos. Pero ello no enerva a que entre ellos se establezcan mecanismos de articulación y mutua colaboración, dado su nivel de relacionamiento o interdependencia llevará a que se puedan limitar y complementar (García Toma, 2010, p. 208).

Va en esta misma orientación la concepción de Andrea Greppi sobre esta teoría, quien, inclusive, interpreta los postulados de Madison en el sentido de que la Constitución no preveía una distinción absoluta de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; sino que, al contrario, debían estar distribuidos; y a su vez, mezclados. De esta manera, la separación de poderes no excluya una intervención inteorgánica parcial, siempre y cuando no devenga en la absorción absoluta de funciones (Greppi, 2017, p. 127-128).

Los estudios de Greppi también revisten importancia desde un punto de vista crítico, pues tomando las ideas de Vile, anota que, dada la evolución del Estado desde la formulación de la teoría de separación de poderes hasta nuestros tiempos, era impensable atribuir determinadas funciones de manera exclusiva y excluyente determinadas funciones del Estado a cada uno de los poderes del Estado, pues, en cierto grado, todos ellos ejercen las 4 funciones básicas de creación de normas, ejercer discrecionalidad, aplicar normas y dirimir conflictos conforme a dichas normas, circunstancia que será denominada como "solapamiento fisiológico de las funciones" (Greppi, 2017, p. 129).

Por ello, concluye Greppi, las ideas fundantes del constitucionalismo deberán variar dependiendo del contexto socio político existente, que permita verificar si el sistema establecido es lo suficientemente sólido para mantener vigentes y efectivos los límites al poder cuando las condiciones no son lo suficientemente favorables. Por ello, cobra mayor vigencia el hablar de un sistema de confusión de poderes en lugar de uno de separación rígida.

De lo expuesto ante el momento puede concluirse que la doctrina es coincidente en cuanto al siguiente postulado: la teoría de la separación de poderes garantiza que las diversas funciones o actividades del Estado estén repartidas en diferentes órganos especializados; sin embargo, no impide la intervención parcial en el ejercicio de dichas funciones, sobre todo porque deben preverse mecanismos de control que tengan como finalidad limitarse mutuamente; y, a su vez, mecanismos de coordinación y articulación entre ellos que coadyuven al logro de los fines del Estado.

Así también lo refirma Bielsa (2004) cuando describe el sentido de este principio orientándolo no a la subordinación de un poder sobre el otro, pues solo se encuentran subordinados a la Constitución, lo que también se evidencia en el control interorgánico, pues si determinado órgano puede enervar las actuaciones de otro, no es porque sea un poder superior, sino porque esta es una función específica que se le ha asignado. En el caso específico del Poder Judicial, sus potestades anulatorias (a manera de ejemplo) responden a la función encomendada por la Constitución de restablecer la legalidad (p. 247).

Inclusive, como bien anota Hakansson (2019), la mayor rigidez o flexibilidad de la separación de poderes dependerá del régimen político adoptado. Así, en el esquema presidencialista, cuyo ejemplo más fiel se encuentra en el modelo norteamericano, puede afirmarse que existe una separación rígida, con las siguientes características:

- El Presidente Federal es inamovible, no se le puede atribuir responsabilidad desde el Parlamento ni ser destituido por este.
- En contrapeso, el Presidente Federal no puede disolver las cámaras del Parlamento.

- Se prohíbe expresamente que los Secretario de Estado (el cargo equivalente a los ministros en la Constitución peruana) se desempeñen a su vez como parlamentarios.
- Los jueces son elegidos con carácter vitalicio, convirtiendo a su cargo en inamovible (p. 266).

Estas cuestiones encuentran explicación en la propia historia de los Estados Unidos; pues; a decir de Pérez Royo (2014), a diferencia de Europa, los Estados Unidos, luego de liberarse del Reino Unido, deja de tener como referente al monarca, no siendo este un punto guía para la elaboración de su constitución, donde el diseño de las instituciones tenga por objeto la limitación de su poder (p. 555). Veamos:

> La preocupación de los constituyentes americanos va a ser la de ordenar constitucionalmente los poderes del Estado de tal manera que se consiga limitar la inevitable primacía del Poder Legislativo. **Protegerse frente al ejecutivo no tiene sentido**, porque no es de él de donde puede venir el peligro de despotismo. **Es del legislativo de donde puede venir el peligro**, y para hacer frente al mismo es para lo que hay que ordenar constitucionalmente de manera acertada los poderes del Estado. (…) Como escribiría Thomas Jefferson, en sus Notas sobre el Estado de Virginia, ´**ciento setenta y tres déspotas serían con toda seguridad tan opresores como uno.** (Pérez Royo, 2014, p. 555, resaltado propio)

Lo expuesto, sin embargo, no evita que también existan controles entre los distintos órganos del Estado Federal: El Legislativo puede instaurar *impeachments* contra los miembros del Ejecutivo, El Ejecutivo puede formular veto contra las leyes aprobadas por el Congreso, el Poder Judicial puede revisar la constitucionalidad de las leyes del Congreso (Hakansson Nieto, 2019, p. 267-268), cuestión que inclusive fue reconocida por Jefferson desde los inicios del constitucionalismo americano, en tanto expresaba que:

> Un despotismo electivo no es la forma de gobierno por la que hemos luchado, sino que hemos luchado por una forma de gobierno no solo fundada en principios libres, sino además por una en la que **los poderes del Estado deberían estar tan divididos y equilibrados** entre los diversos cuerpos de la magistratura **que ninguno pudiera ir más allá de sus límites legales sin verse controlado y limitado de manera por los otros.** (Jefferson, citado por Pérez Royo, 2014, p. 555. Resaltado propio)

En “El Federalista”, Madison dedica una sección completa al tema de la separación de poderes, debido a que constituía uno de los principales cuestionamientos que se venían realizando al Constituyente. Así, en el ensayo XLVII, Madison (1788) manifiesta que cualquier tipo de concentración de poder, en cualquiera de los cuerpos miembros del Estado deviene en una tiranía. Sin embargo, no se infringe el

principio de separación de poderes sino cuando uno de ellos asume íntegramente las funciones del otro (por ejemplo, cuando el Rey tiene todos los poderes del Legislativo, o cuando este último a su vez posee todos los del Judicial), siendo posible, que, dentro de los límites establecidos en la propia constitución, exista una intervención interogánica parcial, lo que, a opinión de Madison, es una cuestión inevitable en el Estado (pp. 188-190).

Madison también preveía la necesidad de que cada uno de los 3 poderes esté premunido de controles y defensas frente a los otros, sobre todo frente al legislativo. En sus palabras, "los fundadores (…) parece que nunca tuvieron presente el peligro de **las usurpaciones legislativas**, que, al concentrar todo el poder en las mismas manos, **conducen necesariamente a la misma tiranía con que nos amenazan las invasiones del ejecutivo**" (Madison, 1788, p. 194, énfasis añadido). Este peligro se explicaría porque sus funciones son más complicadas de limitar con precisión, resultando más fácil, por tanto, que se desenvuelva con superior tiranía frente a los demás poderes.

Así, Madison (1788) se decantaría no solo por imponer límites al Legislativo; sino, además, por fortalecer al Ejecutivo a través de los denominados frenos y contrapesos, que él explica de la siguiente manera:

> La mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. (p. 202)

Importante es tener en cuenta que en el Federalista no se olvida al Poder Judicial cuando se refiere a la separación de poderes. De esta forma, en el Ensayo LXXVIII, Hamilton (1788) esboza la necesidad de que se garantice la independencia del poder judicial, por ser bastante propenso a sufrir interferencias que influyan en sus decisiones.

Esta independencia, desde el pensamiento de Hamilton se garantiza en base a dos factores: i) conceder garantías de permanencia en el cargo y ii) remuneraciones suficientes.

Esta cuestión no es baladí para quien defendía el poder de los jueces de anular los actos del Legislativo que contravinieran a la Constitución, lo que solo sería posible si se contaba con un Poder Judicial independiente frente a las eventuales invasiones que se intenten perpetrar:

> **Todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del**

> **mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo**. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos no permiten, sino incluso lo que prohíben. (Hamilton, 1788, p. 296)

Pese a sostener esta afirmación con convicción, Hamilton también era consciente de que conceder tal poder podría devenir en su ejercicio abusivo, esta vez, por parte del Poder Judicial. No obstante, este resultado también podía ser evitado, estableciendo reglas y precedentes claros con base a los cuales guiar sus decisiones y evitar que estas respondan al mero arbitrio (Hamilton, 1788, p. 298, énfasis propio).

La intensidad de la separación de poderes cambia en los sistemas parlamentaristas, donde, si bien se reconoce este principio, funciona de manera distinta; y es que cada uno de los poderes se encuentra en permanente relación, lo que deviene en que la separación rígida es la excepción, y la colaboración de poderes, la regla. Inclusive, una falta de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo puede devenir en la paralización del régimen (Velásquez Turbay, 2004).

Vásquez Turbay (2004), considera que son 4 las características esenciales del régimen parlamentarista:

- El ejecutivo dual, que establece una clara diferencia entre Jefe del Estado y Jefe de Gobierno; siendo que el primero puede devenir vía sucesión hereditaria o elección; y el segundo es elegido por el Parlamento.
- La irresponsabilidad política del Jefe de Estado, salvo contadas excepciones por traición a la patria.
- La responsabilidad política de los ministros, lo que se puede hacer posible a través de mociones de censura o la negación de la confianza.
- La disolución del Parlamento, que puede ser ejercida por el Ejecutivo a través del Jefe de Gobierno, quien solicita su declaración al Jefe de Estado o la declara él mismo. (pp. 121-122)

En el Perú, este principio está reconocido en el art. 43 de la Constitución política peruana, que enuncia que el Estado "se organiza según el principio de separación de poderes".

El Tribunal Constitucional ha desarrollado los alcances de este principio a lo largo del tiempo en su jurisprudencia.

Así en la STC del Exp. N° 023-2003-AI/TC, el supremo intérprete constitucional definió este principio consustancial al Estado Social y Democrático en el sentido de

que garantiza la limitación y prohibición de entorpecimiento de las funciones de los órganos del Estado (FJ 5).

Luego, en la STC del Exp. N° 0004-2004-CC/TC, el TC ampliaría el pronunciamiento anterior señalando que no es una separación absoluta, ya que se ejerce de acuerdo con el principio de colaboración entre poderes (FJs 23 y 24), lo que sería ratificado en la sentencia del Exp. N° 006-2006-PC/TC (Caso Casinos y Máquinas Tragamonedas), donde se señaló que la separación del poder emanada de la Constitución no es tajante, pues está sometida al control y balance de poderes y al principio de cooperación entre ellos (FJ 15).

En la STC del Exp. N° 0006-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), el Tribunal estableció en su Fundamento 56 que el principio de separación de poderes puede entenderse desde una cuádruple perspectiva:

i) Principio de separación de poderes propiamente dicho, con base al cual se reconocen las diferentes atribuciones que se le ha asignado a cada poder del Estado, así como su autonomía para ejercerlas (sin que exista la supremacía de un poder sobre los otros), reconociendo también las eventuales tensiones que puedan surgir entre ellos, para lo cual se prevén formas razonables de superarlas;

ii) Principio de balance entre poderes, conforme al cual se prevé mecanismos de coordinación entre poderes, así como mecanismos de control recíproco, lo que, a su vez, incluye el control jurídico y jurídico político de los órganos del Estado; y, por último, mecanismos de equilibrio entre poderes, lo que, en esencia, deviene en el ejercicio de las competencias de manera balanceada, sin desnaturalizar el equilibrio previsto en la Constitución.

iii) Principio de cooperación: Conforme al cual todas las competencias de los órganos del Estado deben ejercerse teniendo como objetivo el bien común (principio de lealtad constitucional), evitando conductas desleales u obstrucciones de un poder sobre los demás.

iv) Principio de solución democrática: Conforme al cual deben preverse soluciones pacíficas que prioricen el diálogo ante los conflictos que puedan surgir.

Conforme desarrollamos anteriormente de manera más detallada, en este caso el Poder Ejecutivo recurrió al Tribunal Constitucional debido a la emisión de una Resolución Legislativa por parte del Parlamento que limitaba el alcance de la cuestión de confianza, lo que, a decir de este supremo órgano, menoscaba las competencias del demandante; sobre todo porque se abordó este aspecto en la forma

de una modificación al Reglamento del Congreso sin que el contenido corresponda a las funciones del Legislativo; sino del Ejecutivo, lo que devino en que el TC declara fundada la demanda.

Estos argumentos fueron ratificados en la STC del Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Caso Disolución del Congreso de la República.

Todo lo expuesto anteriormente nos permite concluir que, *per se*, el hecho de que se sometan al control judicial actuaciones nacidas del Poder Legislativo no vulnera el principio de separación de poderes. Nos explicamos.

Desde Locke, se reconoció que, aunque cada uno de los poderes (u órganos del Estado) debían tener funciones claramente delimitadas que eviten la concentración del poder, ninguno de ellos podía ejercerlas de manera extralimitada, por cuanto resultaba importante establecer límites dirigidos a evitar este escenario.

Esto también fue reconocido por Montesquieu, quien, inclusive, reconocía facultades anulatorias (impeditivas) como mecanismo de defensa contra el Legislativo. Nótese que, en el postulado de Montesquieu, esta facultad debía estar reservada para el Ejecutivo frente a un Legislativo que él consideraba más poderoso.

El temor de Montesquieu no está alejado de la realidad peruana si es que se vuelve a analizar el apartado 5.1 de este trabajo, donde se evidencia que, no pocas veces, el Congreso de la República ha infringido el debido procedimiento en sus diferentes manifestaciones.

Para acrecentar el panorama, también resulta concluyente, que, a través de las propias modificaciones instadas por el propio Congreso, a la actualidad el Poder Ejecutivo no cuenta con herramientas suficientes de control sobre este órgano.

Y, por lo tanto, la autoridad de la que se enviste a la magistratura se dibuja como una alternativa razonable para frenar en lo que en palabras de Jefferson se ha convertido en un “despotismo electivo”, pero no porque el Poder Judicial se haya irrogado las funciones del Legislativo; sino por mandato de la propia norma suprema, que le atribuye la potestad de administrar justicia “con arreglo a la Constitución y las leyes” (art. 138 de la Constitución), no implicando ello una subordinación de los demás poderes al Poder Judicial, pues como bien señala Bielsa (2004), esta es una labor encomendada por la propia Constitución.

Si es que conforme mencionamos en apartados previos, es un postulado aceptado de que vivimos en un Estado Constitucional de Derecho, entonces también lo es que todos los poderes se encuentran sometidos a la Constitución; y, por lo tanto, su infracción no puede sino activar el fuero jurisdiccional a fin de otorgar tutela.

Es una cuestión no pocas veces sugerida que cuando el Poder Judicial decide sobre la validez o no de actuaciones relacionadas al Parlamento, está entorpeciendo el normal desarrollo de sus funciones; y, con ello, afectando el principio de separación de poderes, cuestión que, incluso tomando en cuenta solo los postulados de Locke y Montesquieu, no tiene razón de ser.

Y es que, para ambos autores, la separación de poderes resulta afectada cuando uno de los poderes asume íntegramente las funciones del otro; por ejemplo, cuando el Ejecutivo a su vez se convierte en órgano legislativo; o la Magistratura las del órgano ejecutante. Extendido al caso que analizamos, se infringiría la separación de poderes si es que el Poder Judicial asumiera íntegramente las funciones del Legislativo; verbigracia: dar leyes, ejercer control político sobre los altos funcionarios del Estado, elegir a determinados funcionarios, entre otros.

Ahora bien, cabe preguntarse si, en los casos que motivaron la expedición de la STC del Exp. N° 0003-2022-PCC/TC, el Poder Judicial, bajo el *telos* de una sentencia de tutela, asumió estas funciones indirectamente. Veamos.

Conforme expusimos en la descripción de la situación problemática y el estudio acerca del debido procedimiento parlamentario del apartado 5.1, el año 2022 marcó una etapa importante en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Fue en dicho año que el Congreso de la República, cuanto menos, fue sometido a 3 procesos de amparo donde, en esencia, se alegaba la vulneración del debido procedimiento en distintas formas; valga decir:

- El entonces presidente del JNE, Jorge Luis Salas Arenas, denunció encontrarse sometido a 3 procedimientos de acusación constitucional pese a que los artículos 99 y 100 de la Constitución no extienden esta prerrogativa a la función que desempeñaba, siendo tales procedimientos intentos de presión y lesión a la independencia en el ejercicio de sus funciones. Solicitaba, por tanto, la declaración de nulidad de los procedimientos de acusación en marcha.

- SUNEDU interpuso demanda de amparo denunciando que el Congreso de la República venía formulando un proyecto de ley en desmedro del derecho a la educación, en tanto, contraviniendo anteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se modificaban aspectos sustanciales de la Ley N° 30220, abriendo el panorama de estado de cosas inconstitucional advertida por el TC en años anteriores. SUNEDU peticionaba la nulidad de este proyecto de Ley.

- El Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo solicitó tutela en la vía constitucional alegando que el Parlamento venía llevando a cabo

> la elección del Defensor del Pueblo con infracción del propio Reglamento del Congreso y de los principios de publicidad y transparencia. El petitorio de la demanda versaba sobre la nulidad de este procedimiento.

Cabe aclarar que ninguno de estos casos obtuvo sentencia consentida; pues, si bien en los tres se expidió sentencia de primera instancia; lo cierto es que el Parlamento decidió recurrir al Tribunal Constitucional para que, vía conflicto competencial, anule todos los procesos en marcha.

El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia N° 74-2023 declaró fundada la demanda, teniendo como fundamento que el Poder Judicial, rebasando el principio de separación de poderes había menoscabado las competencias del Poder Legislativo; como son: i) Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público (art. 97 de la Constitución Política), ii) Ejercer control político sobre altos funcionarlos del Estado (art. 99 de la Constitución Política), iii) Elegir y remover al defensor del Pueblo (art. 161 de la Constitución Política; y iv) Ejercer la función legislativa (art. 102, inciso 1, y art. 107, de la Constitución Política).

Consideramos que los argumentos del Tribunal Constitucional resultan erróneos en cuanto considera menoscabadas las competencias del Congreso, a efectos de lo cual defenderemos esta postura caso por caso.

Tomando en cuenta los postulados de Locke y Montesquieu, conforme a los cuales la separación de poderes resulta afectada cuando uno de los órganos absorbe completamente las funciones del otro, tomaremos como premisa que, en el caso sobre la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial habría afectado la separación de poderes si es que habría procedido a su elección directa; o, en todo caso y de acuerdo a lo manifestado por el Tribunal Constitucional, decidiendo sobre la mejor forma de elección del alto funcionario.

Este no fue el caso del caso sobre la elección del Defensor del Pueblo, pues nunca fue objeto del proceso en marcha que el juez se subrogara en sus facultades de elección; sino tan solo verificar si, primero, el procedimiento fue respetuoso de la legalidad, concluyendo que no, puesto que se permitió la participación de una décima integrante en contravención a la LODP, aspecto soslayado en la Sentencia N° 74/2023.

Asimismo, se verificó en el proceso si es que la elección se había desarrollado o no con transparencia, lo que tampoco significa la subrogación de las funciones del Congreso, posición coincidente con el voto singular emitido por el Magistrado Monteagudo Valdez (2023), quien ratifica que el Congreso mantenía su facultad de elección del Defensor del Pueblo; y, a su vez, resalta que esta facultad no puede ejercerse en infracción de los mandatos contenidos en la Constitución, ni mucho menos en desmedro de las máximas que se derivan del Estado Constitucional de

Derecho respecto a la elección de altos funcionarios (Fundamento 21, énfasis añadido).

No es un dato menor que, al momento de expedida la sentencia del TC, no existía sentencia definitiva, sino tan solo una medida cautelar, que, por su propio carácter, es de naturaleza temporal, lo que incluso sería sostenido por el propio Tribunal un año después, en el caso JNJ (Exp. N.° 00004-2024-PCC/TC) para desestimar la nueva demanda de conflicto competencial que fue interpuesta, nuevamente, por el Congreso en contra del Poder Judicial.

Ahora, si bien en los fundamentos de la sentencia también se contempla una preocupación válida, cual es que el procedimiento de elección de un funcionario no puede ser paralizado por los peligros que ello representa para la institución involucrada, lo cierto es que no es el camino adecuado restringir la facultad decisoria de los jueces; sino, siguiendo el pensamiento de Hamilton (1788) en "El Federalista", regularla o guiarla, lo que inclusive sí sucedió en el caso peruano, dado que, como desarrollamos ya en el apartado anterior, el 5 de noviembre del 2024 se publicó la Ley N° 32153, que modifica diversos artículos del NCPCons; y entre ellos, los arts. 18 y 26, proscribiendo la posibilidad de conceder medidas cautelares cuando se cuestionen procedimientos legislativos, así como efectuar la ejecución inmediata de sentencia.

Cabe hacer mención de que, una vez conocido el sentido de la decisión del TC, el Juez del proceso de amparo promovido por el Sindicato expidió sentencia, si bien declarando fundada la demanda, realizando meras exhortaciones o recomendaciones al Legislativo, quedando así consolidado que no hubo invasión alguna de competencias de parte de la judicatura para con el primero de los mencionados.

Y, como corolario, recordemos que con la Ley N° 32153 también fue añadido el art. 52-A al NCPCons., cuya importancia es vital si se tiene en cuenta que, regulando un procedimiento especial para el amparo cuando se cuestione atribuciones del Legislativo, se incluyó a "la **elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios**" descartando así los argumentos del TC respecto de la improcedencia o imposibilidad de someter este aspecto al ámbito judicial por traer consigo la infracción del principio de separación de poderes.

El caso Salas Arenas, aunque, con un sentido diferente, nos permite arribar a la misma conclusión. Y es que, en este caso, el Tribunal Constitucional consideró que el Poder Judicial no puede calificar la procedencia o improcedencia de una denuncia constitucional en tanto ello menoscaba las competencias del Congreso de la República. Pero recordemos que dichas competencias, para el caso en concreto, consistían esencialmente en ejercer control político sobre altos funcionarlos del Estado (art. 99 de la Constitución Política).

Analizando el pronunciamiento de fondo del juez de amparo, podemos establecer que, principalmente, su decisión se guió por el carácter de *numerus clausus* del art. 99 de la Constitución, cuestión que, como estudiamos en el apartado anterior, quedó absolutamente consolidada por distintos pronunciamientos del TC cuando exhortaba al Congreso a reformar tal artículo para incluir a las autoridades electorales.

Y si aquello es cierto, entonces también lo es que resulta inviable extender la facultad de acusar constitucionalmente a quien no está comprendido en el artículo citado, valga decir, al presidente del JNE; mucho menos si es que, anteriormente, se evidenciaron actuaciones irregulares del órgano que se encargaría luego de tramitar las denuncias constitucionales.

El aspecto analizado resulta suficiente para sostener que no existe infracción al principio de separación de poderes cuando el Poder Judicial encontró las actuaciones del Congreso vulneratorias de la norma suprema; pues si bien se le reconoce al demandado las facultades de realizar investigaciones y de ejercer control político, es innegable que aquellas deben ser ejercidas en plena observancia de la Constitución.

Cuando el Poder Judicial declara nulas las actuaciones del Congreso por infringir el artículo 99 de la Constitución no está subrogándose en su facultad de control político; sino, verificando si son respetuosas del marco constitucional, lo que se convierte en mucho más relevante si se tiene en cuenta que se alegaba una interferencia en el pleno ejercicio de la función pública de una autoridad electoral.

El pronunciamiento del TC se torna más preocupante en el extremo en que legitima que el Congreso tramite denuncias en contra de sujetos no comprendidos en el art. 99, contradiciendo su propia jurisprudencia sin dar explicación alguna; mucho menos analizando la grave lesión que ello implicaba para la seguridad jurídica, pues, al permitir que se utilice este articulado con imprecisión, se abrió la puerta al Parlamento a que continúe tramitando acusaciones constitucionales en contra de funcionarios no enumerados de manera taxativa.

Especial atención precisa el caso SUNEDU. Recordemos que el mismo tuvo origen en la demanda de amparo interpuesta por el referido ente en contra de los proyectos de ley que venían tramitándose en el Congreso para modificar la Ley N° 30220-Ley Universitaria.

Como vimos anteriormente (*supra 6.1.3*) este caso sí obtuvo sentencia de primera instancia que declaró FUNDADA la demanda; estando a que la juez del proceso constató diversas irregularidades en los proyectos de ley que atentaban contra el derecho a la educación, y que, además, se contravenían anteriores pronunciamientos

del TC retornando, básicamente, al estado de cosas inconstitucional que meritué el inicio de la reforma educativa en el Perú.

Interpuesta la demanda de conflicto competencial, el TC también la declaró FUNDADA en este extremo, tras considerar que el Juzgado incurrió en una irregularidad al inaplicar una Ley (Ley N° 31520) con efectos generales, afectando su vigencia. Asimismo, se ratificó que un proyecto de ley no puede ser analizado en un proceso de amparo, dado que el control de las leyes se realiza de manera posterior y no preventiva, pues lo contrario implicaría generar un estado de cosas en que se pueda obstaculizar el procedimiento legislativo mediante procesos de amparo.

Si bien es innegable que el control de constitucionalidad de las leyes en el país tiene una vía específica, cual es el proceso de inconstitucionalidad, realizado de manera posterior; es decir, luego de la publicación de la ley respectiva, también lo es que, en este extremo, tampoco se incurre en la vulneración del principio de poderes al someter a control judicial un proyecto de Ley.

Nos explicamos. En primer lugar, continúa siendo relevante el considerar que no habrá violación a la separación de poderes a menos que un órgano se irrogue las competencias del otro. Para el caso analizado, tal supuesto se habría configurado si es que la juez del proceso hubiera procedido no a anular el procedimiento legislativo exhortando al Congreso a que vuelva a elaborarlo de acuerdo a los parámetros contenidos en la sentencia; sino, por ejemplo, realizando modificaciones directas al proyecto analizado y ordenando su publicación.

Bajo esta última perspectiva, no cabe duda que hay usurpación de competencias de manera flagrante, pues el Juez habría procedido a legislar en lugar del Congreso, cuestión que resultaría inadmisible en observancia del art. 43 de la Constitución. Mas este no ha sido el caso, dado que, en ejercicio de la competencia de administración de justicia, la juez del caso SUNEDU se limitó a constatar si es que había o no irregularidades que afectaran el derecho a la educación.

Y, efectivamente, tales irregularidades fueron acreditadas en el proceso de amparo, conforme estudiamos en el apartado 5.1.3, pues no solo se verificó que se eliminaron algunas de las facultades de fiscalización de SUNEDU; sino que, además, el ente fue desadscrito del MINEDU, cuestión que, conforme lo señaló el Magistrado Monteagudo Valdez en su voto singular del Exp. N° 0008-2022-PI/TC, significaba una nueva abdicación del Estado a su labor de fiscalizador en materia educativa, contraviniendo de manera expresa el art. 16 de la Constitución peruana.

A ello se agrega que nuevamente fue modificada la composición del Consejo Directivo, para reorganizarlo en una forma parecida a la que originó la emisión de las Sentencias del TC de los Exps. N° 0017-2008-PI/TC y los acumulados N° 014-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC; es decir, con participación de

los entes fiscalizados, sin que medie un concurso público de por medio y reduciendo los estándares de alta especialización del superintendente, quien ahora es elegido por los miembros del Consejo Directivo.

Ahora bien, no debe pasar desapercibido para nuestro estudio que tanto el Congreso como el Tribunal Constitucional expusieron un argumento relevante, directamente relacionado a aspectos procesales que debieron devenir en la declaración de improcedencia de las demandas.

En el caso específico de SUNEDU, se consideró que, al existir una vía específica para realizar control de constitucionalidad de las leyes, la demanda de amparo debía haberse declarado improcedente. Consideramos que, aun cuando este argumento resultara correcto, no hubo desmedro de las competencias del Congreso; y es que, en esencia, si es que lo que se cuestiona es el criterio de fondo de juez, el medio adecuado para discutirlo son los recursos impugnatorios y no una demanda de conflicto competencial.

Ahora, bien es cierto que el control posterior de constitucionalidad se encuentra presente en nuestra legislación desde la Constitución del 93; sin embargo, nada obsta a que, vía modificación legislativa, este control se convierta en previo, lo que dotaría a las leyes del Congreso de mucha más legitimidad, altamente necesaria en tiempos donde este órgano del Estado cuenta con un alto índice de desaprobación.

Así se regula el control de constitucionalidad, por ejemplo, en Francia, cuya Constitución de 1958 enuncia en su art. 61 que, de manera previa a su promulgación, las leyes deben ser sometidas al control del Consejo Constitucional, encargado de examinar si su contenido se encuentra o no conforme a la Constitución. Este procedimiento suspende el plazo de promulgación.

La posibilidad latente de establecer un modelo de constitucionalidad previo ratifica que, *per se*, el someter a control jurisdiccional un proyecto de ley no vulnera el principio de separación de poderes, siendo, al contrario, garantía de que la publicación de las normas del Parlamento no transgrede preceptos constitucionales.

A ello se suma, que, contrariamente a lo señalado en la STC N° 74-2023, los argumentos de los jueces no tuvieron carácter político, pues se demostró en cada uno de estos casos que su fundamentación estuvo dirigida a constatar si las actuaciones del Congreso resultaban irregulares por vulnerar derechos fundamentales de diversa naturaleza; pero, al fin y al cabo, relacionados al debido procedimiento en sede parlamentaria.

Ahora bien, no es menos relevante que otro de los argumentos esbozados en la sentencia del TC a fin de justificar su decisión se basó en la doctrina de las *political questions* o cuestiones políticas no justiciables, que, de acuerdo a lo esbozado en la

sentencia, vendrían a ser actuaciones que, al tener solo efectos políticos (valga la redundancia), no son pasibles de control judicial[19].

El haber adoptado una doctrina como esta presenta diferentes problemas; entre ellos: i) su nivel de imprecisión, ii) la pérdida de su vigencia y iii) su inaplicabilidad atendiendo a la realidad peruana. Explicamos estos tres puntos en las líneas que siguen.

Conforme indica Néstor Sagués (2008), al tener esta doctrina origen norteamericano, sus inicios pueden remontarse a la expedición de la sentencia Marbury vs Madison, decisión que representó un hito para el constitucionalismo por declarar la competencia de los jueces de realizar control de constitucionalidad.

Sin embargo, este no es el aspecto que interesa a nuestro estudio; sino, los fundamentos donde se argumenta a favor de la existencia de asuntos políticos que no pueden ser conocidos por la judicatura. Recordemos que el caso llegó hasta el Tribunal Supremo debido a que, casi en las últimas horas de mandato del presidente Adams, se realizaron una serie de nombramientos en el Poder Judicial para asegurar su dominio federalista, previamente a la asunción del opositor del partido republicano, Thomas Jefferson.

Sin embargo, la premura de estos nombramientos devino en que varias de las actas no fueran notificadas por el secretario de estado, James Madison, siendo uno de los perjudicados William Marbury, quien sometería la causa al Tribunal Supremo a fin de que se emita un *mandamus* ordenando a Madison realizar la notificación.

Al analizar si el sello del acta y su posterior notificación constituían un acto discrecional o reglado, se aborda el tópico de las cuestiones políticas no justiciables. Extraemos aquí algunos de los fundamentos al respecto:

> Saber si un acto del Gobierno o de un Ministerio puede ser enjuiciado por un Tribunal depende de la naturaleza del acto de que se trate. (…) **La Constitución de los Estados Unidos confiere al Presidente ciertos poderes políticos importantes en ejercicio de los cuales puede utilizar su propia discrecionalidad**, respondiendo ante su país únicamente desde el punto de vista político y, asimismo, ante su consciencia (…). **Estos poderes no están sometidos a ningún tipo de control**. Las materias sobre las que versan son de naturaleza política. Son poderes que conciernen a la nación, no a los derechos individuales. (…) Pero cuando la Ley impone a dicho funcionario otras obligaciones, cuando debe llevar a cabo ciertos actos, **cuando los derechos de los individuos dependen de la ejecución de tales**

[19] Valga hacer la aclaración de que, técnicamente, existe un error en este aspecto, ya que el término adecuado para esta definición es "interna corporis acta". Así también lo advirtió el Magistrado Ochoa Cardich, en el Caso Junta Nacional de Justicia.

> **actos, este funcionario no es más que un instrumento del Derecho**, es jurídicamente responsable de su conducta y no puede menoscabar o ignorar los derechos adquiridos de terceros. (Marbury VS Madison, 1783, énfasis añadido).

Existe un símil entre este extracto de la sentencia y los considerandos de la sentencia del Tribunal Constitucional, en tanto se hace una diferencia entre actos que solo tengan efectos políticos y aquellos que afecten derechos fundamentales. Mas, como adelantamos de manera previa, uno de los problemas en que incurre este tipo de doctrina es su nivel de imprecisión, limitándose solo a indicar que los actos que no son pasibles de control son aquellos que caen en la esfera de la discrecionalidad del funcionario y que no afectan derechos fundamentales.

La sentencia del TC es parecida en tanto indica que solo podrán controlarse aquellas actuaciones que tengan incidencia externa en la esfera de los derechos fundamentales, sin tener en cuenta que este límite no es lo suficientemente preciso, siendo que, inclusive, la expedición de una Ley puede resultar vulneratoria de los mismos, por lo que podría habilitar el control de constitucionalidad en su aspecto sustantivo.

Coincidimos aquí con lo manifestado por Landa Arroyo (2000), en tanto indica que definir un asunto político es una cuestión más bien circunstancial que incluso puede llevar a un círculo vicioso en cuanto se sostenga que "las cuestiones políticas son los asuntos sin solución en el proceso judicial [y que] los asuntos sin solución en el proceso judicial son cuestiones políticas" (Pegoraro, 1998, citado en Landa Arroyo, 2000).

De cualquier manera, el Tribunal Constitucional peruano ha delimitado este ámbito de manera más exacta, señalando que solo son pasibles de control el antejuicio y el juicio político (en este último caso solo se admitiría el control de forma), excluyendo así la posibilidad de que se sometan controversias relacionadas a comisiones de investigación, cuando esto ya había sido admitido en jurisprudencia relevante y consistente (véanse los casos Tineo Cabrera y Toledo).

Pese a ello, una interrogante que se dejó vigente en la Sentencia N° 74-2023 es respecto a la posibilidad de control de actos diferentes al juicio y antejuicio político, pues de acuerdo a lo esbozado en ella, podría concluirse que un acto deja de considerarse meramente político cuando de por medio trae aparejada la vulneración a los derechos fundamentales. Por lo tanto, aunque no entre en las categorías de juicio y antejuicio político, podría someterse a control cualquier acto si y solo si transgrede algún derecho.

Cuestiones como esta confirman que existe un gran nivel de imprecisión en la doctrina de las *political questions* que no permite que su adopción en la

jurisprudencia resulte conveniente.

Pasemos ahora, al punto dos. ¿Será que hoy la doctrina de las *political questions* mantiene su vigencia? Recordemos que el caso de Marbury vs Madison fue sentenciado, todavía en 1803; es decir, más de 200 años atrás. El hecho de que el Tribunal Constitucional haya basado sus argumentos en esta sentencia aun teniendo en cuenta este aspecto, resulta plenamente cuestionable. Mucho más cuando este mismo órgano, años atrás, había calificado a la mencionada doctrina de "ortodoxa", manifestando de manera explícita que no se adscribía a la misma (STC del Exp. N° 4968-2014-PHC/TC).

Va en el mismo sentido los demás casos donde este concepto ha merecido mayor desarrollo, siendo estos los casos Luther vs Borden (1849) y Baker vs Karr (1962), siendo este último, conforme vimos en el apartado 2.3.2 *supra* donde el Tribunal Supremo incluso intentó fijar criterios a fin de dilucidar si es que nos encontramos o no ante una cuestión política no justiciable, resumidas por Espinoza Saldaña (2013):

> - Materias reservadas a reparticiones "políticas" por la Constitución.
> - Materias donde no se pueda identificar normativa distinguible y aplicable a nivel judicial.
> - Cuestiones donde la decisión dependa de materias relacionadas a una discrecionalidad gubernativa (no judicial).
> - Asuntos donde no existe posibilidad de "faltar el respeto a otras ramas del Gobierno" sin intervención judicial.
> - Asuntos donde necesariamente se tenga que recurrir a una decisión política anteriormente adoptada.
>
> (Espinoza-Saldaña, 2013, p. 180)

Mas, reforzando lo manifestado en el punto "i", no dejan de ser criterios imprecisos que no cumplen con la finalidad para la que estaban previstos. Baste observar que uno de ellos consistiría en que puede entrarse al control judicial siempre y cuando sean decisiones que no "falten el respeto a otras ramas del Gobierno". Evidentemente la pregunta estaría en definir cuándo se estaría "faltando el respeto" al Gobierno o al Parlamento, cuya respuesta no sería fácil de dilucidar.

Lo anterior sin mencionar que tanto Marbury vs Madison como Luther vs Borden y Baker vs Karr fueron sentencias expedidas en los Estados Unidos de América, tomando como referencia el contexto existente al momento de los hechos. Incluso es bien sabido que el juez Marshall, ponente en Marbury vs Madison, tenía un fuerte conflicto personal al momento de la expedición de la sentencia, pues él mismo se había visto involucrado en los nombramientos "de media noche" de Adams.

Esto nos lleva a preguntarnos si acaso la doctrina de las *political questions* resulta

aplicable en nuestra realidad peruana. No olvidemos que, de acuerdo al estudio realizado en apartados anteriores, existe un panorama de vulneración en las distintas actuaciones del Congreso de la República, lo que se ha podido evidenciar hasta en 5 casos diferentes solo en un periodo de aproximadamente 3 años.

A ello se aúna que, a través de diferentes reformas legislativas, se han debilitado los mecanismos de contrapeso del Ejecutivo, limitando su aplicación y, como consecuencia de ello, convirtiendo al Legislativo en un órgano que ostenta una gran cantidad de poder, incluso por sobre los demás poderes del Estado.

Por tanto, admitir que el Legislativo actúe sin que los demás poderes puedan ejercer control sobre él no solamente es peligroso; sino que, además, es contrario a los valores que inspirar al Estado Constitucional de Derecho, que, como expusimos en anteriores apartados, tiene como eje central el rol que adopta la Constitución, que pasa de ser una mera carta política para convertirse en verdadera norma jurídica capaz de vincular a todos los poderes del Estado, y no solo en su parte orgánica sino además dogmática.

Lo anterior no puede ser resumido de mejor manera que por Ferrajoli (2009), para quien uno de los paradigmas del estado constitucional de derecho consiste en que "introduce una dimensión sustancial para la democracia, en tanto que **los derechos fundamentales acarrean limitaciones al poder, constituyendo garantías frente a los abusos pasibles de ser cometidos por las mayorías**" (p. 19, énfasis añadido).

Por tanto, es coherente que, durante años, el Tribunal Constitucional peruano haya sostenido que "no existen zonas exentas de control constitucional", no porque ello represente un "gobierno de los jueces" como se sostuvo en la Sentencia N° 74-2023, sino porque este es un principio aceptado del Estado Constitucional de Derecho.

En consecuencia, si es que el Poder Judicial asume causas relativas a actuaciones del Poder Legislativo no responde a una invasión de competencias de parte del primero hacia el segundo, sino a observar el mandato de administrar justicia conforme a la Constitución; y, como consecuencia de ello, anular todo acto contrario a ella, indepedientemente del órgano del que provenga. Como lo sostuvo el propio TC en la STC del Exp. N° 05854-2005-AA, **la judicialización de todo acto que contravenga la Constitución, es la máxima garantía de su exigibilidad y la de los derechos fundamentales reconocidos por ella**.

No es menos relevante considerar que, hasta el momento, el sistema de gobierno peruano ha sido materia de amplios estudios y controversias a lo largo del tiempo, no habiendo consenso en la actualidad acerca de si se trata de un sistema presidencialista, parlamentarista o híbrido.

Así lo explica el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia del Exp. N° 0006-

2019-CC/TC, Caso Disolución del Congreso, donde se pudo comprobar que a lo largo de la historia constitucional se han introducido elementos propios tanto del presidencialismo como del parlamentarismo, lo que lo llevó a concluir que **la rigidez o no del principio de separación de poderes respondía a la pregunta de qué poder resultaba conveniente ser fortalecido.**

Así, aunque al inicio con la primera constitución este principio fue formulado de manera rígida, sin que se estableciera ningún canal de comunicación entre Legislativo y Ejecutivo; e, incluso, sometiendo a este último al primero, esta cuestión encontraría contrapartida en la Constitución de 1826, donde, en el extremo opuesto, se encontraba un Presidente excesivamente fortalecido (FJs 41 al 43).

La misma cuestión sería repetida en ocasiones posteriores. Con la Constitución de 1828 se comienza a introducir instituciones propias del parlamentarismo, como la iniciativa legislativa de los ministros, el deber de informar a las Cámaras del Congreso y responder a sus informes (STC del Exp. N° 0006-2019-CC/TC, FJ 46). Así se haría también en la Constitución de 1834, cuando se posibilitó que los Ministros concurran al Pleno del Congreso para participar en los debates (Ibidem, FJ 47), la Constitución de 1856, que reconoció al Parlamento la posibilidad de acusar al presidente por evitar su reunión y la de 1860, que reconoció la figura de la interpelación, y que, vía reforma, admitió la compatibilidad del Cargo de Congresista con la de Ministro de Estado (Ibid., Js. 56-58).

Lo harían, también, las constituciones de 1979 y 1993, donde se contempla la figura de la disolución del Congreso.

Como puede verse, si es que no existe unanimidad acerca del sistema de gobierno peruano, menos podrá exigirse rigidez en el principio de separación de poderes, aspecto que sigue siendo propio del sistema norteamericano y que, como vemos, no se asemeja a la realidad peruana.

Incluso hemos podido observar que esta rigidez puede ser más o menos exigida dependiendo de cuál es la conveniencia política vigente, lo que no debe pasar desapercibido si se tiene en cuenta cuál es el panorama que ostenta el parlamento peruano en la actualidad[20].

Y es debido a ello que la doctrina, en su momento acogida por el Tribunal Constitucional en anteriores pronunciamientos, ha manifestado que en el contexto peruano no es posible una separación de poderes rígida, existiendo siempre un nivel de intervención del uno sobre el otro que precisará tener presente el principio de

[20] Con un nivel de desaprobación del 93% a septiembre del 2025, según el informe del Instituto de Estudios Peruanos.
Véase: Instituto de Estudios Peruanos (septiembre del 2025). IEP Informe de opinión de septiembre 2025.

colaboración de poderes y de cooperación, conforme a los cuales deben establecerse mecanismos de mutua colaboración que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de Estado (García Toma, 2010; Hakansson Nieto, 2019; STC del Exp. N° 0006-2018-PI/TC).

Incluso, respondiendo a la pregunta de si existe un primer poder del Estado y si, como efecto de ello, esta condición recae en el Parlamento, García Belaúnde (2007) responde en el siguiente sentido:

> Que el Parlamento es el primer poder del Estado, es una tesis que en nuestro concepto no resiste el menor análisis. En efecto, hace muchos años que la doctrina no habla de poderes sino de funciones del Estado. No tiene sentido en consecuencia afirmar que existen poderes ni que alguno sea primero o segundo, sino simplemente funciones, ya que el Poder –al igual que Dios– es uno y trino a la vez.
>
> (…) Existe otra razón más para no hablar de primero o segundos poderes. Y es el hecho admitido por la doctrina de que **no existe separación de funciones ni separación de "poderes" sino que esto de la separación que daría origen a esta fórmula, no es más que un mito que heredamos del constitucionalismo liberal y dieciochesco**. (p. 107)

García Belaúnde no sería el primero en teorizar que la doctrina de separación de poderes actualmente se encuentra en desuso, no solo porque como afirma Hakasson (2019) los diferentes órganos del Estado siempre guardan relaciones de interdependencia que convierte en relevante establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre ellos; sino porque, además, su nivel de teoricidad es poco práctica para ayudar a resolver los problemas de la vida política del Estado. Compartimos en este punto lo manifestado por Stone (2024):

> **Las doctrinas tradicionales continentales de la separación de poderes se encuentran en una profunda crisis**. Concebidas como un conjunto de prescripciones, parecen cada vez más obsoletas e incoherentes. Concebidas como descripciones, oscurecen más de lo que aclaran lo que realmente está sucediendo en el mundo. Aunque intervienen otros factores muy importantes, **lo sistemas de justicia constitucional han operado – inherentemente, en mi opinión – para socavar la utilidad y relevancia de las doctrinas clásicas.** Las normas establecen diferencias estructurales, pero las funciones se superponen. Podemos enumerar fácilmente las características institucionales que distinguen a una legislatura de un tribunal europeo, pero hoy los jueces legislan, los parlamentos juzgan, y los límites que separan el Derecho y la política – las funciones legislativa y judicial – son poco más que construcciones académicas. (pp. 206-216, énfasis añadido).

Stone no solo es enfático en indicar que el constitucionalismo, que tiene como fundamento básico el respeto de la Constitución, socava la doctrina de la separación de poderes; sino que, además, resalta la realidad de "confusión" de funciones que actualmente opera en nuestra realidad. Esto es que, en la actualidad, y tal como manifestaba Hakasson (2019), no existen poderes totalmente separados, siendo que, inclusive, se puede notar que algunos, en menor medida, desempeñan labores parecidas a las de los otros.

Esto, además, ya lo advertía Loewenstein desde 1957, motivo por el que abogaba más por una "distribución del poder", en lugar de por la separación como forma teórica de concebir poderes estancos.

Así se ve, por ejemplo, cuando el Parlamento toma la labor de juzgador para decidir si contra un alto funcionario procede o no incoar acusación constitucional, lo que tiene consecuencias no poco relevantes dependiendo de si la respuesta es positiva. Solo en el juicio político, es posible privar a una persona del ejercicio de la función pública hasta por 10 años, sin mencionar que en el antejuicio existe posibilidad de que se le prive de la libertad si es que el Ministerio Público y luego el Poder Judicial encuentran razones fundadas para ello.

Mas no hemos sabido de que el Congreso haya cuestionado estas funciones desde la teoría de la separación de poderes, porque, como ya lo veníamos anunciando, este es un aspecto íntimamente relacionado a la conveniencia política. Así también lo expresa Stone (2024), en argumento a favor del control abstracto de constitucionalidad que extraemos *mutatis mutandis* a nuestro tema de estudio:

> A menudo, después de una anulación, las mayorías gobernantes se quejan de que los jueces constitucionales han frustrado los principios democráticos y subvertido la soberanía legislativa. Sin embargo, cuando estos mismos partidos están en la oposición no dudan en hacer uso de un control abstracto y caracterizan sus victorias como un fortalecimiento de los principios democráticos consagrados en la constitución (p. 221).

Como última cuestión, diremos que resulta un contrasentido negar al Derecho Constitucional el estudio de cuestiones políticas cuando esa es justamente su materia de estudio. En palabras de García Belaúnde (2007):

> (…) En la sociedad existen una serie de vínculos o relaciones, una de las cuales está referida a los fenómenos políticos, los que tienen su fundamento en la realidad poder. (…) Las normas que buscan encuadrar estos fenómenos políticos, son de naturaleza general, y están referidos a la forma como se estructura el poder, alrededor o dentro de un ente que se denomina Estado. Es en suma lo que se conoce como Derecho Constitucional, cuya aparición doctrinaria si bien es tardía si se le compara con otras ramas del Derecho, su

> existencia es tan antigua como el fenómeno mismo de la política.
> (…) **Si queremos definir la finalidad del Derecho Constitucional, diremos que es la siguiente: "encuadrar jurídicamente los fenómenos políticos**". (p. 20-23, énfasis añadido)

Lo cierto es que, en varias oportunidades, esta doctrina ha servido como un mecanismo de amedentramiento en lugar de restablecimiento el orden público, al que en ocasiones se han adscrito los propios juzgadores para no ser castigados por el Parlamento. Nótese que solo en la STC N° 74-2023 se remitieron copias a ODANC para evaluar la responsabilidad disciplinaria de los jueces que conocieron los casos Salas Arenas, Defensoría del Pueblo y Contrarreforma Universitaria, emitiendo el claro mensaje de que controlar los actos del Parlamento significaría desafiarlo y asumir consecuencias negativas.

Stone (2024) no podría haber descrito este panorama de mejor manera cuando manifiesta que:

> Aunque en Europa no existen formalmente doctrinas explícitas sobre "cuestiones políticas" al estilo estadounidense, los tribunales constitucionales han desarrollado fórmulas doctrinales que equivalen exactamente a lo mismo (véanse Currie 1993: 170-1; Stone 1992a: cap 3). Estas fórmulas permiten a los tribunales evitar aquellas preguntas que preferirían no responder, por cualquier motivo. **Puede ser que cuando encontramos deferencia hacia la discrecionalidad legislativa o ministerial (como, por ejemplo, cuando el tribunal califica una cuestión como inherentemente "política" o cuando afirma que el poder de actuar o no actuar es inherente a la competencia para legislar) estemos en realidad observando a los jueces anticipándose al castigo y trabajando para evitarlo**. Y puede ser que favorezcan las anulaciones parciales y eviten las anulaciones totales, por la misma razón. En mi opinión (véase también el capítulo 5), es mucho más probable que los tribunales constitucionales adopten estas y otras prácticas para mejorar su propia reputación de imparcialidad, su propia flexibilidad en casos presentes y futuros y la centralidad del control de constitucionalidad como un modelo de gobernanza (que opera en algunas áreas con mayor eficacia que en otras). Sé que los jueces constitucionales trabajan continuamente para reforzar la legitimidad del control de constitucionalidad; pero soy escéptico de que lo hagan solo, o especialmente, porque temen ser castigados. (p. 147, negrita y subrayado agregado)

Estas son las últimas muestras de que la doctrina de las *political questions* no puede ser aplicada para justificar la no intervención judicial en los actos legislativos, no solamente porque la existencia de esta doctrina deviene en una contradicción en sí misma, sino porque, las más de las veces, su uso es significado de un sometimiento

al Poder Legislativo, irónicamente, supuesto defensor de que no existen poderes supremos.

Las posiciones de Ricardo Guastini y Ronald Dworkin refuerzan nuestros postulados, dado que, en el caso del primero, incluso considera que las cuestiones políticas no existen, dado que, a consideración del autor, la Constitución contiene todos los parámetros previamente establecidos a partir de los cual se podrá determinar si es que tales actuaciones son o no inválidas.

Ronald Dworkin comparte esta postura pero desde otra perspectiva, ya que si bien acepta la existencia de principios a los que se puede recurrir en caso no exista norma directamente aplicable, sobre las cuestiones políticas nos recuerda que, por principio general, nadie puede ser juez en su propia causa, lo que no es más que una alusión al principio de imparcialidad que determina la necesidad de que las causas relacionadas a la vulneración de derechos en sede parlamentaria deba ser revisada en sede judicial.

A mayor abundamiento, podremos observar que nuestros antecedentes refuerzan nuestra postura, conforme explicamos en las líneas siguientes.

Garay Sims y Castro Fuenzalinda (2018) apoyan el control judicial de los actos del legislativo, por ser esto propio del control interorgánico y; porque, además, todos los poderes se encuentran regidos por la Constitución y la ley. A ello suman los autores que negar el control de ciertas causas afectaría el principio de igualdad, privilegiando que ciertos sectores no sean controlados. Coincidimos plenamente con ello. Negar que se controlen determinados actos por provenir de ciertos sectores políticos trae como efecto que se niegue jurisdicción en ciertas causas.

Se expresa en el mismo sentido Sagués (2008) , si bien reiterando que todos los poderes se encuentran sometidos a la Constitución, dejando en claro que cuando los jueces constitucionales conocen causas relativas a la política, se debe tener especial cautela en la decisión a tomar, previendo que no resulte más lesiva para el orden público, cuestión con lo que también coincidimos; pues, como anteriormente referimos en este trabajo, si lo que se busca es evitar excesos de parte del Poder Judicial, el mejor camino es el de la regulación y orientación normativa y jurisprudencialmente.

En Amaya (2013) podemos observar también que, a lo largo de los años, países como España, Chile, Argentina e incluso los propios Estados Unidos de donde proviene la doctrina de las *political questions* ha variado su postura al respecto, teniendo más hacia el control de los actos del Parlamento (o del gobierno) cuando impliquen la vulneración de derechos fundamentales. Y si bien en nuestro país el primer pronunciamiento del TC al respecto pareció inclinarse hacia esta postura, lo cierto es que su decisión fue eminentemente restrictiva, calificado el panorama

sometido a análisis como un “gobierno de los jueces”. Este pronunciamiento pareció luego ser rectificado en el Caso Junta Nacional de Justicia (EXP. N.° 00004-2024-PCC/TC); aunque la resolución que nació del mismo solo está compuesta por votos singulares. Una decisión en sentencia devolvería a este órgano su legitimidad como guardián supremo de la Constitución, pero, sobre todo, como pacificador social.

CAPÍTULO V: RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. En cuanto al primer objetivo específico: Determinar si las actuaciones legislativas en el Perú cumplen con los estándares de debido procedimiento propios de un Estado Constitucional de Derecho o configuran vulneraciones constitucionales susceptibles de control jurisdiccional

Los casos estudiados en las bases teóricas del Capítulo IV nos han permitido establecer que, desde la jurisprudencia, el debido procedimiento parlamentario está protegido, sobre todo, desde su aspecto formal, en tanto el Tribunal Constitucional ha hecho énfasis en la trascendencia del derecho a la debida motivación de las decisiones emanadas del Congreso, que no solo incluye a sus resoluciones; sino, inclusive, a los informes que puedan emitirse al interior de los órganos del Congreso tales como la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales en el marco del juicio y antejuicio político.

El Tribunal Constitucional ha sido bastante enfático en indicar la especial deferencia que merecen los procedimientos de juicio y antejuicio político llevados a cabo por el Congreso de la República. En cuanto a lo primero, indicando que la motivación debe ser especialmente prolija desde que no existe un catálogo determinado de infracciones constitucionales. Y en cuanto a lo segundo, dado que cuenta con un componente jurídico, pues al encontrase involucrada la comisión de un delito, corresponde que el análisis sea mucho más técnico, al encontrarnos frente a un escenario donde es posible que se ponga en riesgo la libertad personal del investigado.

También se ha hecho énfasis en la exigencia de otros componentes del debido procedimiento, como lo es el de ser juzgado por autoridad imparcial, siendo uno de los principales aspectos, compuesto a modo de ejemplo por la prohibición de que en los procedimientos de acusación constitucional participe la Comisión Permanente en la decisión final a adoptarse en el Pleno (art. 100 de la Constitución Política).

No debe olvidarse que esto también aplica al ámbito de las comisiones investigadoras, donde deben garantizarse cuestiones como, por ejemplo, ser informado sobre la razón de la investigación que se lleva a cabo, no solo de manera previa sino detallada, a efectos de garantizar el derecho a la defensa, el derecho a no ser investigado por cuestiones que ya fueron debatidas en el Pleno o en la Comisión Permanente (*non bis in ídem*), entre otros.

A ello cabe agregarse que en los procesos de amparo que han sido instados, sobre todo, por funcionarios sometidos a acusaciones constitucionales, la judicatura ha sido persistente en poner de relieve lo importante que resulta el respeto por la

independencia en el ejercicio funcional al momento de que el Congreso ejerza sus labores de fiscalización y control. En esencia, no se puede sancionar a un funcionario solo por no estar de acuerdo con sus decisiones.

Y no es menos importante resaltar que el Tribunal Constitucional también ha emitido algunos parámetros en relación a los proyectos de ley, si bien vía procesos de inconstitucionalidad, destacando la importancia de elementos como la calidad del debate para legitimar la labor legislativa.

Ahora bien, efectuado el contraste de los estándares de constitucionalidad con los procesos estudiados en anteriores apartados, se ha encontrado que estos no cumplen con los referidos estándares.

Al contrario, es visible que el derecho al debido procedimiento parlamentario en nuestro país se encuentra en situación de vulneración, puesto que en la totalidad de casos analizados se han tomado decisiones relativas anular o inaplicar las decisiones emanadas por el Congreso de la República, por haber infringido el debido procedimiento en sus diferentes expresiones.

Con respecto a ello, observamos en el antecedente de investigación desarrollado por Gutiérrez de la Cruz (2022), que se consideró que los procedimientos de investigación en el Parlamento no cumplen con un fin legítimo, pues su resultado se orienta a los intereses políticos que están en juego, lo que trae aparejado que tanto más el Congreso se encuentre disconforme con el desempeño de la persona investigada, tanto más existirá vulneración de sus derechos fundamentales.

Coincidimos con lo expresado por Gutiérrez, pues se ha podido verificar que, cuanto menos en sus procedimientos de control político, existe un patrón reiterado de parte del Congreso, constituido por el hecho de que se atribuye una falta política inexistente; valga decir, que, en muchas ocasiones se toma a favor que no exista una relación taxativa para atribuir como infracción una disposición que en modo alguno implica un deber omitido o una prohibición infringida, vulnerando así el principio de tipicidad, que se ve apoyado por el hecho de que la mayoría de argumentos colocados por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales en sus informes denotan que no se está de acuerdo con determinada decisión del funcionario acusado.

Mas, reiteramos, el estar de acuerdo o no con la forma en cómo un funcionario ejerce su labor no es razón suficiente para que sea procesado vía juicio político, pues el Congreso no puede interferir con las actividades de otros poderes u organismos. Ello lo prohíbe el principio de separación de poderes y el propio Estado Constitucional de Derecho.

Se observa que este patrón también se repite en el caso del antejuicio político, dado

que, como lo ha sostenido el TC, el análisis que se efectúa debería ser más técnico pues no se encuentran en discusión solo faltas políticas; sino delitos previstos en el Código Penal que podrían traer aparejada la privación de libertad del investigado. Este detalle pierde relevancia en el Parlamento, que en base a hechos que en ocasiones no sostienen la acusación, no duda en declarar ha lugar la formación de causa penal.

Encontrándonos en esta situación, entonces podemos también establecer que sí existen vulneraciones constitucionales susceptibles de control jurisdiccional.

5.2. En cuanto al segundo objetivo específico: Analizar si la regulación actual de los mecanismos de control político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo cumple con la función de limitación del poder propia de un Estado Constitucional de Derecho.

Del estudio realizado en nuestras bases teóricas, quedó afirmado que uno de los postulados del Estado Constitucional de Derecho es que la Constitución cumple un rol esencial de limitación del poder, y, en consecuencia: i) Se imponen límites jurídicos a las esferas de actuación de los detentadores del poder y ii) se regulan mecanismos de control y fiscalización del poder.

Debe tenerse en cuenta que los puntos i y ii deben coadyuvar a la finalidad de limitación del poder; es decir que, en la práctica, no basta con que en la Constitución se regulen instituciones de limitación y control del poder. Es necesario que funcionen.

Ahora bien, en el caso peruano, nuestra Constitución sí le ha concedido mecanismos de control, o más propiamente dicho, de contrapeso del Congreso al Poder Ejecutivo, a través de dos atribuciones: i) la formulación de observaciones a los proyectos de ley (veto legislativo) y ii) la disolución del Congreso.

No obstante, a pesar de que, en teoría, su regulación vigente es producto de las modificaciones introducidas por el Poder Legislativo, validadas por el Tribunal Constitucional, los ha debilitado, poniendo en duda su verdadera efectividad.

Así, por ejemplo, en el caso del veto legislativo, se ha podido evidenciar que, aunque su utilidad descansa en formular observaciones de manera oportuna, evitando así que se cometan excesos con la actividad legislativa, su uso no goza del carácter absoluto del sistema presidencial estadounidense, puesto que el Parlamento tiene el poder de promulgar la Ley por insistencia, mediante el Presidente del Congreso y sin intervención del Presidente de la República, situación que se puede tornar aún más grave cuando la Comisión redactora sustituye el texto anterior con uno completamente nuevo, prescindiendo de las observaciones del Ejecutivo.

Otro aspecto evidenciado respecto de esta primera facultad de control es que, si bien se ha venido utilizando de manera recurrente, su éxito dependerá del nivel de apoyo con que cuente el Ejecutivo en el Congreso, mediante una bancada oficialista, que no siempre podrá ser el caso, agregando una vez más una causal para restarle efectividad.

Lo indicado no escapa al caso de la disolución del Congreso, siendo que, de manera previa, requiere que el Congreso haya negado la confianza a dos consejos de Ministros.

Con ocasión del panorama especialmente caótico que se produjo luego del resultado de las elecciones del 2016, se pudo comprobar que el Congreso, luego del uso reiterado y hasta irrazonable de la censura ministerial, tuvo un primer intento para limitar el uso de la cuestión de confianza, lo que fue rechazado por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia del Exp. N° 0006-2018-PI/TC, donde se declaró inconstitucional la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, dejando sentado que la cuestión de confianza facultativa no constituía una facultad tasada, sino abierta, otorgando al Ejecutivo un amplio margen de posibilidad en que podía ser planteada a fin de lograr los objetivos planteados en su política general de gobierno.

No obstante, el panorama político empeoró con la renuncia del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski y posterior asunción del cargo del Primer Vicepresidente, Martín Vizcarra, en el año 2018, no solo caracterizando su gobierno por el uso reiterado del veto legislativo; sino que, además, dio un giro a la institución de la cuestión de confianza, dado que el entonces Primer Ministro, Salvador del Solar, se presentó en la sesión del Pleno del Congreso de la República del 30 de septiembre del 2019, en medio del procedimiento de elección de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, solicitando que se le otorgue la confianza no solo respecto de un Proyecto de Ley para reformar la forma de elección de los magistrados, sino para paralizar este procedimiento.

Siendo que el Congreso continuó con la referida elección, en mensaje a la nación del mismo día, el Presidente de la República anunció que se había dado por denegada la confianza de manera fáctica, procediendo a disolver el Congreso de la República, a pesar de que, paralelamente, este último aprobó la cuestión planteada mediante votación del Pleno.

Este proceder fue validado por el Tribunal Constitucional mediante la STC del Exp. 006-2019, donde no solo se recordó que la cuestión de confianza no es una facultad tasada; sino, admitiendo, además, la posibilidad de que se produzca una denegatoria fáctica de la confianza, cuando las actuaciones del Parlamento así lo demuestran.

Ignorando la efectividad de este pronunciamiento, el Congreso promulgó la Ley N°

31355, donde nuevamente se impusieron límites al uso de la cuestión de confianza, consistentes en que no podría plantearse respecto de reformas constitucionales ni de competencias exclusivas del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos, y atribuyéndole a este órgano la facultad privilegiada de interpretar sus propias decisiones relativas al planteamiento de la cuestión de confianza. También fue reformado el Reglamento del Congreso para permitir que se rechace de plano el planteamiento o se declare improcedente cuando contravenga lo dispuesto en la ley mencionada.

Habiéndose sometido la constitucionalidad de esta norma al TC, esta vez, se declinó la posibilidad de su infracción a la Constitución, señalando en los votos que sustentaron esta decisión que no cabía plantear cuestión de confianza sobre reformas a la máxima norma; mucho menos dar por denegada fácticamente la confianza, postura que fue reforzada por la Sentencia 307/2023, donde se precluyó la posibilidad de que el Ejecutivo efectúe interpretaciones del resultado de la cuestión de confianza distintas a la del Congreso, órgano único de interpretación en esta materia. Asimismo, se reiteró que no cabe denegar la confianza de manera fáctica, siendo necesaria siempre una votación expresa.

De estos antecedentes podemos afirmar que la disolución del Congreso también ha sido debilitada en los últimos años por el Parlamento, órgano respecto del cual se debía ejercer contrapeso mediante el acto de su disolución, que fijó límites claros para el ejercicio de la cuestión de confianza como presupuesto necesario.

En consecuencia, es concluyente que actualmente el Ejecutivo ya no cuenta con herramientas eficaces de control político frente al Poder Legislativo; dado que no cumplen con la función inherente del control del poder en escenarios de arbitrariedad.

Lo anterior, porque el Poder Legislativo ha modificado las atribuciones del Ejecutivo en materia de control para convertirlas en instituciones tasadas, restando así efectividad a las mismas.

5.3. En cuanto al tercer objetivo específico: Analizar si la evolución normativa y jurisprudencial de los mecanismos de control judicial de los actos del Poder Legislativo en el Perú cumplen con la función de limitación del poder propia del Estado Constitucional de Derecho.

Efectuado el estudio respecto a la situación del control judicial de las actuaciones del Parlamento en el Perú, podemos establecer que, gran parte de los años de funcionamiento del Tribunal Constitucional desde la promulgación de la Constitución del 93, se admitió el control de estos actos, decantándose por la tesis de que “no existen zonas exentas de control constitucional”, por ser esto una consecuencia directa del carácter de la Constitución como norma jurídica, donde

todos los poderes públicos se encuentran sometidas a ella.

Bajo este criterio han sido resueltos casos como Benites Vásquez, Tineo Cabrera, Alejandro Toledo; e, inclusive, se ha emitido pronunciamiento de fondo sobre casos de las más alta relevancia, que, en principio, encontraban origen en facultades discrecionales como la gracia presidencial y el indulto, lo que permitió que se sentara posición en casos de tan alta envergadura como lo es el indulto del Sr. Crousillat, o que se limitara la potestad del Congreso de dictar amnistía cuando ello contravenga los lineamientos establecidos por la Corte IDH en los casos "La Cantuta" y "Barrios Altos".

Cuando en el año 2021 el legislador promulgó el NCPCons., tampoco se establecieron restricciones al control de actuaciones del Congreso. Al contrario, en 2022 se reguló un criterio de competencia en caso la lesión del derecho se origine en el fuero parlamentario.

En 2022 también se siguió con la hasta entonces sólida línea jurisprudencial del TC, con ocasión del procedimiento de acusación constitucional que se siguió contra el ex Presidente Castillo y que fue cuestionada vía amparo, obteniendo un pronunciamiento estimatorio del Tribunal.

Es en el año 2023 donde el TC adopta un criterio más restrictivo, luego de que los órganos jurisdiccionales declararan fundadas 3 demandas de amparo, en los casos sobre la elección del Defensor del Pueblo, el caso Salas Arenas y el Caso SUNEDU.

En estos casos no existía una decisión definitiva emitida en sede judicial; y, aun así, fueron materia de un proceso de conflicto competencial abierto por el Congreso de la República ante el TC, estimado en todos sus extremos mediante la STC 74/2023.

En puridad, se tuvo como eje la doctrina de las *political questions* y los *interna corporis acta*, que, a criterio de los Magistrados, devenía en que determinados actos del Congreso no puedan ser materia de revisión judicial, siendo estos los que estuvieran relacionados con el ejercicio del poder, y que no tengan efectos externos.

Contrario sensu, el TC estableció que, cuando el acto incida en la esfera iusfundamental de terceros; es decir, amenazara o lesionara derechos fundamentales de las personas, entonces el control jurisdiccional estaría plenamente habilitado. Aun así, se señaló que solo podían ser controlados el antejuicio y el juicio político, siendo que en este último caso solo podría merecer un control de forma, por ser la decisión de fondo meramente política.

Esta decisión del TC parece caer en sendas contradicciones, pues, aunque establece que solo dos actuaciones del Congreso son controlables, luego indica que los actos del Congreso serán revisables cuando incidan en los derechos fundamentales.

De cualquier forma, en el año 2024 el TC pareció haber establecido algunas precisiones con respecto a su decisión anterior en el Exp. 0004-2024-PCC/TC, al menos en cuanto respecta al juicio político, considerando esta vez que la tramitación de procesos de amparo donde se discutía la observación del debido procedimiento (en sus diferentes expresiones) en el juicio político que inhabilitó a los Sres. Inés Tello y Aldo Vásquez, e incluso la emisión de medidas cautelares, no menoscaba las competencias de control político del Congreso, dado que, según indicaron los Magistrados que emitieron voto singular, la Sentencia 74/2023 no cerró la posibilidad de controlar actos del Congreso, siempre y cuando vulneren derechos fundamentales.

Pero, aunado a ello, no hay que olvidar que la propia entidad demandante, el Congreso de la República, ha limitado el margen de actuaciones en este tipo de procesos, estableciendo, primero, que se puede rechazar liminarmente una demanda de tutela de derechos si es que se cuestiona el procedimiento legislativo.

Asimismo, se ha regulado las actuaciones específicas que, a criterio del legislador, podrían ser juzgadas en un amparo, indicando en el art. 52-A que estas serían "la elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios, así como las vinculadas al juicio y antejuicio político". También, como ha podido verse, se ha regulado un procedimiento específico para tramitar este tipo de amparo.

Sin embargo, como indicamos anteriormente, esta restricción deja fuera del control eventuales actuaciones del Congreso que, al salir del margen de los supuestos regulados en la norma, no podrán ser controlados en sede judicial.

La restricción, recordemos, también alcanza al plano de las medidas cautelares y la actuación inmediata de la sentencia, lo que también significa una restricción irrazonable, puesto que, en casos como los que involucraron a los Ex Magistrados de la JNJ, Aldo Vásquez Rios e Inés Tello, no será posible adelantar el resguardo del derecho vulnerado, y abriendo la posibilidad de que, para el momento de emitir sentencia, el derecho se haya tornado en irreparable.

Piénsese tan solo en el supuesto de que los magistrados referidos no hayan sido repuestos por estar prohibida la interposición de medidas cautelares, y que, para el momento de emitida la sentencia, ya se haya renovado la composición de la JNJ. En este supuesto, el derecho devendría, como indicamos, en irreparable, careciendo la sentencia expedida de toda eficacia.

En este punto, son tres los postulados del Estado Constitucional de Derecho que se relacionan con el punto abordado: i) la supremacía de la Constitución, por lo cual todos los poderes públicos se encuentran sometidos a ella, ii) la limitación del poder mediante la Constitución y iii) el rol activo de la judicatura.

Analizando el panorama peruano sobre el control judicial de los actos del Poder Legislativo podemos decir que estos no cumplen plenamente con el rol de limitación del poder.

Y es que, aunque todavía se admite el control, es el propio Poder Legislativo el que ha mitigado su efectividad, como vimos, reduciendo el margen de las actuaciones que pueden ser controladas y restringiendo la interposición de medidas cautelares o pedidos de actuación inmediata de sentencia.

Lo anterior equivale a decir que el Poder Legislativo no se encuentra sometido de manera plena a la Constitución, y aunque en ella se ha atribuido al Poder Judicial la labor de administrar justicia, se ha legislado para restringir esta labor en el plano de las actuaciones parlamentarias.

Esto último también nos lleva a decir que no se viene cumpliendo con el tercer postulado antes expuesto, que exige que la judicatura asuma un rol más activo, que, como vimos, pasa por el tránsito del Estado Legislativo de Derecho al Estado Constitucional de Derecho.

Al contrario, en casos como los que originaron la expedición de la Sentencia N° 74-2023, se incentivó la apertura de procedimiento disciplinario en contra de los jueces que intervinieron en los procesos de amparo estudiados.

5.4. En cuanto al cuarto objetivo específico: Determinar si existe colisión dogmática entre el control judicial de los actos del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes en el marco del Estado Constitucional de Derecho.

Como resultado de la investigación en nuestro último objetivo específico, sostenemos que el control judicial de los actos del Poder Legislativo no vulnera el principio de separación de poderes, pues, conforme al estudio realizado, solamente se produce su infracción cuando se absorbe completamente las funciones de alguno de los órganos del Estado por parte del otro, no siendo este el caso de las causas conocidas por el Poder Judicial cuando se denuncian transgresiones de derechos fundamentales por parte del Congreso.

Además, es un hecho aceptado que este principio no implica la existencia de compartimentos estancos. Al contrario, siempre guardan un nivel de interdependencia que hace necesario no solamente que se controlen y limiten recíprocamente; sino que, además, tiendan mecanismos de coordinación para el mejor desempeño de sus funciones, y teniendo como eje el bien común.

A mayor abundamiento podremos observar que cuando se deniega el conocimiento

de este tipo de controversias con base a este principio o de las ya discutidas *political questions* en el fondo lo que se teme es el castigo al Poder Judicial, lo que lamentablemente se hizo efectivo a raíz de la STC 74-2023, donde se remitieron copias a ODANC para evaluar la conducta de los jueces involucrados en los Casos Salas Arenas, elección del Defensor del Pueblo y Contrarreforma universitaria (SUNEDU), pese a que hemos constatado que los argumentos fueron jurídicos y no políticos, debido a que se constató irregularidades en los procedimientos del Congreso. Básicamente, se castigó a los jueces por cumplir con la orden constitucional de administrar justicia.

No está de más reiterar que la doctrina de las *political questions* trae serios inconvenientes al momento de su implementación, no solo por lo desfasada que se encuentra al día de hoy, 200 años luego de su formulación, sino porque, además, es imprecisa y no se adapta a nuestra realidad peruana, donde, lamentablemente, el Parlamento, que clama fuertemente su deseo de que se respete la separación de poderes, es percibido como un tirano, capaz de someter y castigar a quienes guarden opiniones distintas a él.

Por consiguiente, al no haber colisión entre el principio de separación de poderes y el control judicial de los actos del Poder Legislativo, el ejercicio de este tipo de control tampoco desvirtúa los postulados del Estado Constitucional de Derecho; sino que, al contrario, los refuerza, pues al permitir que los jueces asuman un rol activo de verdadera defensa de los derechos protegidos en la Constitución, garantizamos a su vez: i) el sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y ii) la imposición de límites al poder.

5.5. En cuanto al objetivo general: Analizar la compatibilidad dogmática de los mecanismos de control judicial y político de los actos del Poder Legislativo con el diseño de un Estado Constitucional de Derecho.

A partir de nuestros estudios previos y obtenidos los resultados ya expuestos, procedamos ahora a responder a la pregunta principal de esta investigación: Si es que los sistemas de control judicial y político de los actos del poder legislativo en el Perú son compatibles dogmáticamente con el diseño de un estado constitucional de derecho.

Recordemos que a partir de la unificación de las teorías planteadas por diferentes pensadores y catedráticos en el apartado 4.2.1, hemos establecido como estándares del Estado Constitucional de Derecho los siguientes:

1. La Supremacía y normatividad de la Constitución:

   La Constitución transita de ser una mera carta política a tener efectiva vinculatoriedad; y, por tanto:

- Tanto ciudadanos como poderes públicos se encuentran sometidos a ella.
- Es directamente aplicable como parámetro de validez jurídica.
- Rige el proceso político del Estado.

2. La Constitución cumple un rol esencial de limitación del poder.

   Esencialmente a través de:

   - La imposición de límites jurídicos a las esferas de actuación de los detentadores del poder.
   - La regulación de mecanismos de control y fiscalización del poder.
   - El establecimiento de un catálogo de derechos fundamentales.

3. El poder se encuentra distribuido entre diferentes detentadores del poder

   Como consecuencia de ello:

   - Los detentadores de poder están obligados a cooperar para la formación de la voluntad estatal.
   - Se cuenta con mecanismos de control interorgánico.

4. El carácter rígido de la Constitución

   Manifestado en una doble esfera:
   - Mecanismos de reforma más agravados que los de las leyes de inferior jerarquía.
   - La existencia de una esfera inmodificable, constituida, por ejemplo, por los derechos fundamentales.

5. El rol activo de la judicatura

   Los jueces pasan de ser portadores de “la boca de la ley” a ser verdaderos garantes del respecto de la Constitución, tomando un rol activo en la limitación del poder.

Ahora bien, con base en la investigación realizada en nuestros objetivos anteriores podemos, en las siguientes líneas, describir el panorama que nos llegará a abordar a una conclusión en este apartado.

En el Perú existe una situación de vulneración del debido procedimiento parlamentario, que involucra sobre todo procedimientos de investigación y acusación constitucional, procedimientos de nombramiento de altos funcionarios

del Estado e incluso, procedimientos de emisión de normas. Esto pese a que este derecho sí ha merecido pronunciamientos que lo acogen a nivel jurisprudencial.

Inclusive, existen investigaciones que preceden a esta donde se ha verificado que los procedimientos de investigación en el Parlamento no cumplen con un fin legítimo, pues su resultado se orienta a los intereses políticos que están en juego, lo que trae aparejado que tanto más el Congreso se encuentre disconforme con el desempeño de la persona investigada, tanto más existirá vulneración de sus derechos fundamentales.

Lo anterior evidencia una situación de abuso del poder que amerita mecanismos de contrapeso para frenar esta situación. Sin embargo, estos mecanismos actualmente se encuentran debilitados.

Así, en cuanto respecta al poder Ejecutivo, se ha podido evidenciar que, aunque originalmente y de acuerdo a la formulación original de la Constitución de 1993, sí le fueron previstos dos mecanismos de control interogánico frente al Legislativo, su regulación actual no permite dotarlos de efectividad real.

Primero, en cuanto respecta al veto legislativo, observamos que, al no tener carácter absoluto, faculta al Parlamento a que promulgue leyes por insistencia, mediante el Presidente del Congreso y sin intervención del Presidente de la República, situación que se puede tornar aún más grave cuando la Comisión redactora sustituye el texto anterior con uno completamente nuevo, prescindiendo de las observaciones del Ejecutivo.

Esta situación se repite con la disolución parlamentaria, actualmente restringida cuando se trata de reformas constitucionales o, en los términos utilizados en la modificación legislativa, de competencias exclusivas del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos. Con la modificación también se estableció que el Congreso es el único facultado a interpretar sus propias decisiones relativas al planteamiento de la cuestión de confianza.

La misma situación se repite en el fuero judicial, puesto que, si bien la línea jurisprudencial fue sólida durante años para afirmar que no existen zonas exentas de control constitucional, esta dio un giro importante a raíz de la publicación de la Sentencia N° 74/2023, en el caso sobre conflicto competencial instado por el Congreso de la República contra el Poder Judicial.

Los principales argumentos del Tribunal giraron alrededor de las *political questions*, los *interna corporis acta* y la tan aclamada teoría de la separación de poderes, a pesar de que en esta investigación también se ha demostrado que no se transgrede este principio con la revisión judicial de los actos legislativos.

Aun así, cuando en 2024 fue resuelto otro caso que involucraba una actuación legislativa, siendo este el de las acusaciones constitucionales formuladas en contra de los Sres. Inés Tello y Aldo Vásquez, el TC declaró infundada la demanda competencial interpuesta con el Congreso, señalando que no había menoscabo de sus competencias por parte del Poder Judicial.

En sede legislativa también se han limitado las actuaciones del Poder Judicial, estableciendo la posibilidad de rechazo liminar de una demanda de tutela de derechos si es que se cuestiona el procedimiento legislativo.

Asimismo, se ha regulado las actuaciones específicas que, a criterio del legislador, podrían ser juzgadas en un amparo, indicando en el art. 52-A que estas serían "la elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios, así como las vinculadas al juicio y antejuicio político". También, como ha podido verse, se ha regulado un procedimiento específico para tramitar este tipo de amparo.

Con esta base podemos afirmar que, actualmente, los mecanismos de control político y control judicial no cumplen a cabalidad con los estándares de un Estado Constitucional de Derecho. De manera más específica con el referido a que la Constitución cumpla un rol esencial de limitación del poder.

Y es que, si bien la Constitución sí regula mecanismos de control hacia el Poder Legislativo, como hemos comprobado, el debilitamiento de los mismos no permite que puedan cumplir con su finalidad, máxime cuando dicho debilitamiento ha sido fomentado por el propio Poder Legislativo.

Lo anterior, no solo mediante modificaciones legislativas que han reducido los márgenes de actuación del Poder Ejecutivo en cuanto respecta sobre todo a la disolución parlamentaria; sino a través de la interposición de demandas competenciales donde el criterio no fue lo suficientemente firme en cuanto a la posibilidad de que el Poder Judicial revise la totalidad de las actuaciones del Legislativo, afirmando erróneamente que con ello se transgreden principios básicos para el funcionamiento del Estado, como lo es la separación de poderes.

Inclusive, en esta instancia, es pertinente recordar que Loewenstein (1957) advertía que no necesariamente la existencia de una Constitución es equivalente a afirmar que nos encontramos frente a un Estado Constitucional de Derecho, pues, en ocasiones, la Constitución solo servirá a manera de disfraz, para legitimar el abuso del poder en beneficio de sus detentadores.

Y si es que el Legislativo ha efectuado modificaciones constitucionales, precisamente, para menguar la efectividad de las herramientas de control del poder que ostenta, podemos aseverar, que, al menos en cuanto a este aspecto, la Constitución sí se asemeja a una de tipo semántico.

Lo anterior también nos lleva a reafirmar que no está presente el rasgo esencial del Estado Constitucional de Derecho, cual es que todos los poderes públicos se encuentren sometidos a la Constitución, puesto que el Poder Legislativo incurre constantemente en la vulneración de los derechos protegidos por la Constitución.

Es decir que, en la práctica, no ha existido una verdadera simbiosis entre Constitución y detentadores del poder, puesto que las disposiciones constitucionales, aunque existen, no han sido interiorizadas. Contrariamente, se vulneran de manera reiterada, con el adicional de que es justamente a través de la Constitución que se intenta legitimar su abuso.

Cuestión que se encuentra manifestada en la reflexión de Béjar Quispe (2015):

> No siempre tampoco hemos acatado y respetado plenamente las constituciones que hemos tenido, y los primeros en desobedecer, conculcar o violar han sido nuestros gobernantes o las clases políticas dirigenciales, cuando debieron ser ellos, los primeros en cumplir y hacer cumplir los mandatos de la ley fundamental por mucho que estas hayan sido malas. Todavía en 1853, el tribuno Toribio Pacheco con mucha agudeza señalaba sobre el particular: (…) "No es una ley la que hace variar de conducta a una Nación entera. La educación de los individuos cuesta muchos años y muchos sacrificios, la de una Nación es obra de muchos siglos". (p. 30)

CONCLUSIONES

PRIMERA: Aunque el debido procedimiento parlamentario se encuentra protegido y reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el Perú se han identificado actuaciones del Congreso que vulneran esta garantía. Debe precisarse que la presente investigación no es de naturaleza estadística, por lo que no pretende determinar la frecuencia, magnitud o grado de dicha vulneración. Sin embargo, el análisis dogmático y jurisprudencial realizado permite la existencia de dicha vulneración y, con ello, **identificar supuestos susceptibles de control judicial**.

SEGUNDA: Si bien nuestra Constitución sí le ha concedido al Poder Ejecutivo mecanismos de contrapeso del Poder Legislativo, siendo estos la i) la formulación de observaciones a los proyectos de ley (veto legislativo) y ii) la disolución del Congreso, **la configuración vigente de estas instituciones no permite que sean lo suficientemente eficaces como mecanismos de limitación del poder**; pues, por un lado, el veto tiene carácter relativo, pudiendo ser superado con la insistencia parlamentaria; y, de otro lado, la Ley N° 31355 introdujo restricciones al ejercicio de la cuestión de confianza, incidiendo directamente en los presupuestos de disolución del Congreso. Por tanto, aunque estas herramientas subsisten formalmente, su regulación actual debilita su eficacia como mecanismos de contrapeso frente al Poder Legislativo.

TERCERA: Si bien el control judicial de las actuaciones del Poder Legislativo todavía es admitido en nuestro país, está sujeta a restricciones, delimitadas por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia y por las modificaciones que fueron realizadas por el propio Legislativo al Nuevo Código Procesal Constitucional, y, por lo tanto, **no cumplen a cabalidad con una efectiva limitación del poder**, posibilitando que algunas actuaciones del Congreso queden exentas de control.

CUARTA: No existe colisión dogmática entre el control judicial de los actos del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes, pues, conforme al estudio realizado, solamente se produce su infracción cuando se absorbe completamente las funciones de alguno de los órganos del Estado por parte del otro, no siendo este el caso de las causas conocidas por el Poder Judicial cuando se denuncian transgresiones de derechos fundamentales por parte del Congreso.

QUINTA: Los mecanismos de control político y judicial en el Perú **no son compatibles a cabalidad con el diseño de un Estado Constitucional de Derecho**, pues, aunque actualmente todavía se admite el ejercicio de dichos controles, las restricciones impuestas a nivel legislativo y jurisprudencial debilitan la función de limitación del poder que les son inherentes.

RECOMENDACIONES

En base a los estudios realizados se establecen las siguientes recomendaciones:

- **Para el Tribunal Constitucional:**

  Habida cuenta de que la Sentencia N° 74/2023 y la Resolución del Expediente N° 0004-2024-CC/TC no constituyen líneas jurisprudenciales uniformes ni, desde nuestra perspectiva, alineadas con los postulados del Estado Constitucional de Derecho, se propone que en futuras oportunidades relacionadas con conflictos competenciales que cuestionen el nivel de control del Poder Judicial sobre los actos del Congreso, el Tribunal adopte el siguiente razonamiento:

  > *Bajo el principio de supremacía constitucional, todos los poderes públicos se encuentran sometidos a la Constitución, y, por tanto,* ***toda actuación parlamentaria que infrinja o amenace derechos fundamentales será pasible de control jurisdiccional****. La procedencia de la demanda está condicionada a que el afectado justifique su interposición en la alegada vulneración o amenaza. Cualquier otro criterio de fundamentación que diste de lo referido devendrá en la declaración de improcedencia de la demanda.*
  >
  > *Deberá tenerse en cuenta, así mismo, que* ***la motivación de la judicatura en este tipo de causas debe ser especialmente cualificada****, y el proceso deberá guiarse por el principio de celeridad y economía procesal, a fin de no perjudicar el normal desarrollo de las funciones del Congreso.*

  Este criterio no limita de manera específica qué actos pueden ser controlados y cuáles no, criterio que es coherente con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en su jurisprudencia previa a la expedición de la Sentencia N° 74-2023, pero sí establece un requisito ineludible que evitará la revisión indiscriminada de actuaciones parlamentarias: la amenaza o afectación de derechos fundamentales.

  Además, establece la obligación reforzada de motivar de acuerdo a los estándares constitucionalmente establecidos, así como observar los principios de celeridad y economía procesal a fin de no perjudicar al Poder Legislativo, por ejemplo, con su paralización indefinida del desarrollo de sus funciones,

- **Para el Congreso de la República:**

  Se recomienda una nueva modificación del Nuevo Código Procesal Constitucional, a fin de restituir la posibilidad de interposición de medidas

cautelares y actuación inmediata de sentencia. Así mismo, la eliminación de la delimitación de actuaciones que pueden ser controladas en vía judicial. En resumen, la modificación tendría el siguiente tenor:

NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 52-A. Procedimiento especial El trámite de la demanda de amparo donde se cuestione el ejercicio de atribuciones exclusivas y excluyentes del Congreso de la República referidas a la elección, designación, ratificación y remoción de altos funcionarios, así como las vinculadas al juicio y antejuicio político, y a la vacancia y suspensión presidencial, se sujetan a las siguientes disposiciones: (…) e) No procede la medida cautelar; (…) g) No procede la actuación inmediata de sentencia.	Artículo 52-A. Procedimiento especial El trámite de la demanda de amparo donde se cuestione el ejercicio de atribuciones del Congreso de la República se sujetan a las siguientes disposiciones: (…) *e) No procede la medida cautelar; DEROGADO* (…) *g) No procede la actuación inmediata de sentencia. DEROGADO*

Justificamos esta derogatoria en que, como lo expusimos de manera previa, establecer de manera específica las actuaciones que pueden ser materia de control abre la posibilidad de que las no reguladas escapen al mismo. Así, por ejemplo, actuaciones nacidas de comisiones parlamentarias, a pesar de que es el propio Tribunal Constitucional el que, en el caso Tineo Cabrera (Sentencia del Exp. N° 00156-2012-PHC/TC), prescribió que sí son pasibles de control jurisdiccional, bajo el parámetro del debido procedimiento parlamentario.

En cuanto a las medidas cautelares y actuación inmediata de sentencia, consideramos que su restitución en los procesos de tutela donde se cuestionen actuaciones parlamentarias es fundamental; principalmente porque ambas tienen la finalidad de dotar de eficacia a la sentencia.

Y es que, desde el ámbito de la tutela jurisdiccional efectiva, la finalidad del proceso, y, por tanto, de la sentencia que se emita, es que se obtenga una decisión útil, oportuna y posible de ejecutarse.

Sin embargo, si es que una persona afectada por una actuación parlamentaria debe esperar años para obtener una sentencia, probablemente para el momento de su

emisión el derecho vulnerado ya se habrá tornado en irreparable, restando cualquier utilidad a la decisión emitida.

Pongamos como ejemplo solamente el caso de los Sres. Inés Tello y Aldo Vásquez, quienes, luego de ser destituidos de la JNJ, fueron repuestos en sus cargos a través de una medida cautelar. Si es que al momento de producidos los hechos se les habría denegado esta posibilidad por una restricción normativa, probablemente para el momento de expedida la sentencia definitiva la JNJ ya habría cambiado su composición, deviniendo así en que cualquier decisión estimatoria ya no tenga utilidad.

Por tanto, sin medidas cautelares y sin actuación inmediata de sentencia, el proceso constitucional corre el riesgo de convertirse en meramente declarativo, perdiendo su finalidad original, cual es garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales (art. II del Título Preliminar del NCPCons.).

Además, téngase en cuenta que, visto desde una perspectiva de igualdad, cualquier otra autoridad podría ser pasible de medidas cautelares, pero no el Parlamento. Si es que entendemos que, desde el principio de supremacía constitucional todos los poderes públicos se encuentran sometidos a la Constitución, entonces este postulado carece de validez.

Es válido argüir frente a ello que el haber proscrito la concesión de medidas cautelares o la actuación inmediata de sentencia busca evitar que se paralicen los procedimientos al interior del Congreso, pero, frente a esto, se debe tener en cuenta que la normativa, de por sí, ya impone sus propios límites para la procedencia o improcedencia de ambas instituciones, siendo, la que consideramos más importante, su reversibilidad, lo que podrá constatarse de los artículos 18 y 26 del NCPCons.

REFERENCIAS

Aguiló Regla, J. (2001). Sobre la constitución del Estado constitucional. *DOXA. Cuadernos De Filosofía Del Derecho*, (24), 429–457. https://doi.org/10.14198/DOXA2001.24.16

Amaya, J.A. (2011). El control jurisdiccional de los "interna corporis acta". *Revista de Derecho Público*, (2011-1), 241 -267.

Atienza Rodríguez, M. (2025). *Activismo judicial*. Palestra editores.

Barradas, C.R. (2012). *Historia del Liberalismo*. Universidad Veracruzana.

Basadre, J. (2014). *Historia de la República del Perú [1822-1933]* (Tomo V). Producciones Cantabria.

Béjar Quispe, J. (2015). *Derecho Constitucional del Perú* (Segunda parte). Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco.

Blancas Bustamante, C. (2017). *Derecho Constitucional*. Fondo Editorial PUCP.

Blanco Valdés, R. L. (2002). La configuración del concepto de constitución en las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana. En: Carbonell, M. (2002). *Teoría constitucional y Derechos Fundamentales*. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.

Boyco Orams, A. (2021). *La otra cara del conflicto: Un análisis del veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia en el Perú (2006-2021).* [Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/f6433126-cc67-4e28-92b6-b26e44078629/content

Brodersen, J. D. (2018). *La República de Weimar como escenario del pensamiento de Carl Schmitt*. Universidad Torcuatto Di Tela.

Cárdenas, A. (22 de mayo del 2024). JNJ destituye a Patricia Benavides por interferir en investigación contra su hermana. *Ojo Público*. https://ojo-publico.com/politica/jnj-destituye-patricia-benavides-por-favorecer-su-hermana

Castillo Córdova, L. (2022). *Las fuentes constitucionales sobre Derechos Fundamentales.* Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú.

Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú (2015). *El*

proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014).

Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú (2016). *El proceso competencial en la jurisprudencia* (1996-2015).

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (8 de septiembre del 2023). Organizaciones internacionales condenamos ataque parlamentario contra la Junta Nacional De Justicia en el Perú. https://cejil.org/comunicado-de-prensa/organizaciones-internacionales-condenamos-ataque-parlamentario-contra-la-junta-nacional-de-justicia-en-el-peru/

Cevallos, D. J. (2023). El amparo de los derechos en el Estado constitucional de Derecho. Notas desde una teoría argumentativa del Derecho. *DOXA. Cuadernos De Filosofía Del Derecho*, (46), 125–149. https://doi.org/10.14198/DOXA2023.46.07

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho [Comisión de Venecia] (18 de marzo del 2025). *Opinión sobre el proyecto de enmienda al artículo 99 de la Constitución relativo al juicio político de los miembros de los órganos de administración electoral*. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)007-spa

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (julio del 2021). Resolución 56/2021. Medida cautelar No. 607-21. Jorge Luis Salas Arenas y su núcleo familiar respecto de Perú.

Congreso de la República (1982). Ley N° 23506. Ley de Habeas Corpus y Amparo. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (1992). Ley N° 25398, Ley complementaria de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (1995). Ley N° 26520. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (1996). Ley N° 26657. Interpretan artículo 112 de la Constitución referido a la reelección presidencial. Diario Oficial El Peruano. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26657.pdf

Congreso de la República (1998). Reglamento del Congreso.

Congreso de la República (2004). Ley N° 28237. Código Procesal Constitucional. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (2012). Ley N° 29882. Ley que modifica la Ley 26520, Ley

Orgánica de la Defensoría del Pueblo; y la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sobre los procedimientos de elección del Defensor del Pueblo y de Magistrados del Tribunal Constitucional. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (2018). Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (2021). Ley N° 31355. Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2003559-1?_ga=2.19474043.2129859386.1634905592-783477300.1546275665

Congreso de la República (2021). Resolución Legislativa N° 004-2021-2022-CR.

Congreso de la República (2022). Ley N° 31583. Ley que modifica diversos artículos del Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de los procesos constitucionales.

Congreso de la República (2024). Ley N° 32153. Ley que modifica la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, con la finalidad de fortalecer los fines de los procesos constitucionales. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2340782-1

Congreso de la República (2024). Resolución Legislativa N° 008-2023-2024-CR. Resolución Legislativa del Congreso que inhabilita por diez años para el ejercicio de la función pública a la miembro de la Junta Nacional De Justicia Luz Inés Tello De Ñecco por infracción de la Constitución. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (2024). Resolución Legislativa N° 009-2023-2024-CR. Resolución Legislativa del Congreso que inhabilita por diez años para el ejercicio de la función pública al miembro de la Junta Nacional De Justicia Aldo Alejandro Vásquez Ríos por infracción de la Constitución. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República (24 de noviembre del 2022). Rechazan de plano cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo. Centro de Noticias. https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/rechazan-de-plano-cuestion-de-confianza-planteada-por-el-poder-ejecutivo/

Constant, B. (1820). Curso de política constitucional [Trad. de López, M. A.]. Universidad de Sevilla.

Constitución de Francia de 1958.

Constitución política peruana de 1823.

Constitución política peruana de 1826.

Constitución política peruana de 1828.

Constitución política peruana de 1834.

Constitución política peruana de 1839.

Constitución política peruana de 1856.

Constitución política peruana de 1860.

Constitución política peruana de 1867.

Constitución política peruana de 1920.

Constitución política peruana de 1933.

Constitución política peruana de 1979.

Constitución Política peruana de 1993.

Convención Nacional de la República (1856). Ley orgánica del Consejo de Ministros.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). Caso del Tribunal Constitucional vs Perú. Sentencia (Fondo, reparaciones y costas).

Corte Superior de Justicia de Lima. Primera Sala Constitucional (6 de junio del 2024). Resolución N° 11. Sentencia del Exp. N° 01034-2024-0-1801-SP-DC-01. Caso Junta Nacional de Justicia.

Corte Superior de Justicia de Lima. Primera Sala Constitucional (10 de abril del 2025). Resolución N° 18. Resolución que provee el oficio N° 29115-2024.

Corte Superior de Justicia de Lima. Tercer Juzgado Constitucional (3 de junio del 2022). Resolución N° 1 del Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03. Auto Admisorio.

Corte Superior de Justicia de Lima. Tercer Juzgado Constitucional (3 de marzo del 2023). Resolución N° 21 del Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03. Auto que dispone la suspensión del proceso.

Corte Superior de Justicia de Lima. Tercer Juzgado Constitucional (17 de abril del 2023).

Resolución N° 22 del Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03. Auto que deja sin efecto la suspensión del proceso.

Corte Superior de Justicia de Lima. Tercer Juzgado Constitucional (21 de abril del 2023). Resolución N° 23 del Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03. Sentencia.

Corte Superior de Justicia de Lima. Tercer Juzgado Constitucional (2 de octubre del 2023). Resolución N° 28 del Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03. Auto que dispone el archivamiento del proceso.

Corte Superior de Justicia de Lima. Tercera Sala Constitucional (26 de octubre del 2023). Resolución N° 1. Auto Admisorio. Caso Zoraida Ávalos.

Corte Superior de Justicia de Lima. Tercera Sala Constitucional (29 de abril del 2024). Resolución N° 8. Sentencia. Caso Zoraida Ávalos.

Díaz Zegarra, W. A. (2010). *Comentarios al Código Procesal Constitucional* (2da ed.). Ediciones Legales.

Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio* (2da ed.). Traducción de Marta Guastavino. Editorial Ariel S.A.

Eguiguren Praeli, F. J. (2019). La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. *IUS ET VERITAS*, (57), 190-197. https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201802.011

El Comercio (27 de septiembre del 2019). Presidente Vizcarra anuncia cuestión de confianza sobre reglas para elección del TC. https://elcomercio.pe/politica/en-vivo-presidente-vizcarra-anuncia-cuestion-de-confianza-sobre-reglas-para-eleccion-el-tc-noticia/

Espinoza-Saldaña, E. (2013). Balance a veinte años de vigencia de la Carta de 1993: notas sobre el papel del Tribunal Constitucional peruano en la constitucionalización del derecho y la política, y sus repercusiones. *Pensamiento Constitucional*, (18), 175-197. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8953

Espinoza-Saldaña, E. (2019). *Sobre los límites del juez constitucional*. Editorial Zela.
Eto Cruz, Gerardo (2018). El proceso constitucional de amparo en la Constitución de 1993 y su desarrollo. *Pensamiento Constitucional* (18), pp 145-174.

Ferrajoli, L. (2009). La teoría del derecho en el paradigma constitucional (2da ed.) Fundación coloquio jurídico europeo.

Ferrajoli, L. (2009). Pasado y futuro del Estado de Derecho. En: *Neoconstitucionalismo*.

Carbonell, M. (Ed.) Editorial Trotta.

Ferrero Costa, R. (2015). *Derecho Constitucional General*. Instituto Pacífico.

Garay Sims, M. A. y Castro Fuerzalinda, B. A. (2018). *Los actos de gobierno/políticos y su control jurisdiccional en el derecho público chileno* [Tesis para optar al título profesional de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Chile]. Repositorio institucional de la Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/147055
García Belaúnde, D. (2007). *Constitución y Política* (3era ed.). Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

García Toma, V. (2003). Consideraciones en torno a la jurisdicción constitucional. *Advocatus*, (9), 423-440. https://doi.org/10.26439/advocatus2003.n009.2485

García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editorial Adrus.
Gascón Abellán, M. y García Figueroa, A. F (2016). *La argumentación en el Derecho.* Palestra Editores.

Gestión (13 de septiembre del 2017). Fuerza Popular acuerda por mayoría presentar censura contra Marilú Martens. https://gestion.pe/peru/politica/fuerza-popular-acuerda-mayoria-presentar-censura-marilu-martens-143426-noticia/#google_vignette

Greppi, A. (2017). A la sombra de Hobbes. Sobre la ideología de la separación de poderes. *Doxa. Cuadernos De Filosofía Del Derecho*, (40), 127–132. https://doi.org/10.14198/DOXA2017.esp.19

Guastini, R. (2001). *Estudios de teoría constitucional*. Universidad Autónoma de México.

Hakansson Nieto, C. (2019). *Curso de Derecho Constitucional* (3era ed.). Palestra Editores.

Hakansson Nieto, C. (2023). *La cuestión de confianza en la Constitución peruana*. https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/download/6490/6335/

Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J. (1788). *El Federalista*

Herrera, C.M. (1994). La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la constitución. *Revista de Estudios Políticos* (86). Dialnet.

Ihalainen, P. Ilie, C. y Palonen, K. (2016). Parliament and Parliamentarism [Parlamento y Parlamentarismo]. Berghahn Books.

Kelsen, H. (1928). *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (Traducción de Rolando Tamayo). Universidad Nacional Autónoma de México.

Landa Arroyo, C. (2000). Justicia constitucional y political questions. *Pensamiento Constitucional*, (7), 111-139. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3261

Landa Arroyo, C. (2004). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional*, (10), 91-144. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7667

Landa Arroyo, C. (2017). *Derechos fundamentales* (2da. Ed.). Fondo editorial PUCP.

Landa Arroyo, C. (2020). La Cuestión de Confianza y la Disolución del Congreso Peruano. *Parlamento y Constitución*. (21), 41-82.

Locke, J. (1690). Segundo Tratado sobre el gobierno civil [Trad. De Mellizo, C.]. Tecnos.
Lowenstein, K. (1957). *Teoría de la Constitución*. University of Chicago Press.

Montesquieu (1748). El Espíritu de las leyes. Universidad de Sevilla.

Pérez Royo, J. (2014). *Curso de Derecho Constitucional* (14 ed.). Editorial Marcial Pons.

Ramos Núñez, C. (2018). *La letra de la Ley. Historia de las Constituciones del Perú*. Centro de Estudios Constitucionales.

Romero Martínez, J. M. (2018). *Estudios sobre la argumentación jurídica principalista. Bases para la toma de decisiones judiciales*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Sagües, N. P. (2018). La revisión de las cuestiones políticas no justiciables (a propósito de la coalición contra Saddam Husein). *Pensamiento constitucional*, (13), 74-94. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/1917

Salazar, D. (21 de marzo del 2018). Pedro Pablo Kuczynski renuncia a la presidencia del Perú. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/es/2018/03/21/espanol/pedro-pablo-kuczynski-renuncia-a-la-presidencia-del-peru.html

Sar Suárez, O., y Álvarez Miranda, E. (2024). Juicio político: hacia la juridización del «derecho constitucional sancionador» y la identificación de los «tipos constitucionales». *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 16(22), 79-151. https://doi.org/10.35292/ropj.v16i22.1033

Stone Sweet, A. (2024). *Gobernar con los jueces. La política constitucional en Europa* [Trad.: Misseri, L. & Lifante, I.]. Palestra Editores.

Suprema Corte de los Estados Unidos de América (1803). Sentencia del caso Marbury vs

Madison.

Suprema Corte de los Estados Unidos de América (1849). Sentencia del caso Luther vs Borden.

Suprema Corte de los Estados Unidos de América (1962). Sentencia del caso Baker vs Carr.

Tribunal Constitucional (1998). Sentencia del Expediente N° 340-98-AA/TC. Caso de la destitución del Magistrado Guillermo Rey Terry. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00340-1998-AA.html

Tribunal Constitucional (1998). Sentencia del Expediente N° 358-98-AA/TC. Caso de la destitución del Magistrado Manuel Aguirre Roca. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00358-1998-AA.html

Tribunal Constitucional (2004). STC del Exp. N° 0004-2004-CC/TC. Conflicto competencial del Poder Judicial VS Poder Ejecutivo. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html

Tribunal Constitucional (2004). STC del Exp. N° 023-2003-AI/TC. Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra la Ley Orgánica de Justicia Militar y el Código de Justicia Militar. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00023-2003-AI.pdf

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia del Exp. N° 05854-2005-PA/TC. Caso Lizana Puelles.

Tribunal Constitucional (2006). Sentencia del Exp. N° 3075-2006-PA/TC. Caso Escuela Internacional de Gerencia. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03075-2006-AA.html

Tribunal Constitucional (2007). Sentencia del Exp. N.° 4053-2007-PHC/TC. Caso Jalilie Awapara. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04053-2007-HC.html

Tribunal Constitucional (2007). Sentencia del Exp. N° 679-2005-PA/TC. Caso Martín Rivas.

Tribunal Constitucional (2008). Sentencia del Exp. N° 02364-2008-PHC/TC. Caso Benites Vásquez.

Tribunal Constitucional (2010). Sentencia del Exp. 00017-2008-PI/TC. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos contra la Ley N° 28564. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.html

Tribunal Constitucional (2010). Sentencia recaída en el Exp. N° 00197-2010-PA/TC. Caso Javier Flores Arocutipa. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00197-2010-AA.html

Tribunal Constitucional (2012). Sentencia recaída en el Exp. N° 00156-2012-PHC/TC. Caso Tineo Cabrera.

Tribunal Constitucional (2015). Sentencia de los Exps. Acumulados 0014-2014-P1/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-P1/TC y 0007-2015-PI/TC. Caso Ley Universitaria. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00014-2014-AI%2000016-2014-AI%2000019-2014-AI%2000007-2015-AI.pdf

Tribunal Constitucional (2015). Sentencia del Exp. N° 04968-2014-PHC/TC. Caso Alejandro Toledo Manrique y Elian Chantal Karp.

Tribunal Constitucional (2018). Sentencia recaída en el Exp. N° 006-2018-PI/TC. Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete.

Tribunal Constitucional (2021). STC del EXP. N.° 01536-2018-PHC/TC. Caso Constantino Lázaro León. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01536-2018-HC.pdf

Tribunal Constitucional (2022). Sentencia 364-2022, del Exp N° 04044-2022-PHC/TC. Caso Pedro Castillo.

Tribunal Constitucional (2022). Sentencia 6/2022, emitida en el Exp. 00032-2021-PI/TC. Caso sobre la Ley N° 31355. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00032-2021-AI.pdf

Tribunal Constitucional (2022). Sentencia 6/2022, emitida en el Exp. N° 00032-2021-PI/TC. Proceso de Inconstitucionalidad contra la Ley N° Ley 31355.

Tribunal Constitucional (2022). Sentencia N° 397/2022. Caso sobre la reforma de la Ley Universitaria. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00008-2022-AI.pdf

Tribunal Constitucional (2022). Voto singular del Magistrado Monteagudo Valdez en el Exp. N° 0008-2022-AI/TC. Caso sobre la reforma de la Ley Universitaria. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00008-2022-AI%20VotoSingular.pdf

Tribunal Constitucional (2023). Sentencia 307/2023, emitida en el Expediente N° 004-2022-PCC/TC. Caso de la cuestión de confianza y su rechazo de plano. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00004-2022-CC.pdf

Tribunal Constitucional (2023). Sentencia 74/2023, emitida en el Exp. 00003-2022-PCC/TC. Caso del control judicial sobre las decisiones de los órganos del Congreso.

Tribunal Constitucional (2024). Resolución que declara infundada la demanda del Exp. 00004-2024-PCC/TC. Conflicto competencial del Congreso de la República contra el Poder Judicial.

Unión Europea (julio del 2021). *Misión de expertos electorales. República del Perú 2021. Informe Final.* https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_eem_per_2021_fr_es.pdf

Urquizo Pereira, D. (2025). *El origen del neoconstitucionalismo en América Latina. La Constitución peruana de 1979*. Editorial Summa.

Valadés, D. (2002). *Constitución y Democracia*. Universidad Autónoma de México.

Velásquez Turbay, C. (2004). *Derecho Constitucional* (3era ed.). Universidad Externado de Colombia.

Vita, L. (2020). El conflicto de Prusia contra el Reich. En: Casquete, J & Tajadura, J. (Coord). La Constitución de Weimar: historia, política y derecho. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Waldron, J. (2018). *Contra el gobierno de los jueces*. Siglo veintiuno editores.

ANEXO 1

MODELO DE FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL UTILIZADO

FICHA N°…	
Título	
Autor	
Año de publicación	
Cita	
Página	
Paráfrasis	
Comentario	

ANEXO 2

MODELO DE FICHA DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL UTILIZADO

FICHA N°…	
Expediente	
Tipo de proceso	
Año	
Partes	
Cita	
Paráfrasis	
Comentario	

ANEXO 3

MODELO DE MATRIZ DE TRIANGULACIÓN TEÓRICA UTILIZADA

Problema específico	Objetivo específico	Categoría dogmática	Postura doctrinal principal	Postura doctrinal contrapuesta	Instrumentos normativos/jurisprudenciales de contraste	Resultado dogmático
¿Cumplen la regulación normativa y el desarrollo jurisprudencial de los mecanismos de control judicial de los actos del Poder Legislativo con la función de limitación del poder propia del Estado Constitucional de Derecho?	Analizar si la evolución normativa y jurisprudencial de los mecanismos de control judicial de los actos del Poder Legislativo en el Perú cumplen con la función de limitación del poder propia del Estado Constitucional de Derecho.	Control judicial de actos parlamentarios	Supremacía constitucional y judicial review como garantías frente al abuso del poder.	Political questions y doctrina de las zonas exentas de control.	Sentencia N.° 74/2023, Exp. N.° 004-2024-PCC/TC, Ley N.° 32153, Nuevo Código Procesal Constitucional, Constitución Política peruana.	No se cumple con la limitación del poder.