

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Sentencia del Tribunal
Constitucional 918/2021 – Caso del Desdoblamiento de las
Legislaturas Ordinarias

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar por el título
de abogado

Autor:

Marcos Armstrong Yzu

Asesor:

Heber Joel Campos Bernal

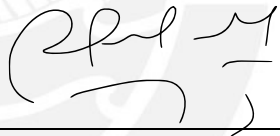
Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Heber Joel CAMPOS BERNAL, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del trabajo de suficiencia profesional titulado “Informe Jurídico sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 918/2021 – Caso del Desdoblamiento de las Legislaturas Ordinarias”, del/de la autor(a) Marcos ARMSTRONG YZU, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 15/02/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de suficiencia profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 10 de abril del 2023.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: CAMPOS BERNAL, HEBER JOEL	
DNI: 42356996	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0501-2687	

RESUMEN:

El presente Informe tiene como objetivo exponer y analizar los razonamientos del Tribunal Constitucional en la sentencia relativa al caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias por parte del Congreso de la República. La disolución del parlamento por parte del ex presidente Martín Vizcarra mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM en septiembre del año 2019, trajo como consecuencia la elección de un nuevo Congreso, destinado a completar el período parlamentario 2016 – 2021. Cuando éste estaba por culminar, en junio del año 2021, el Congreso introdujo, mediante Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, una modificación a la tercera disposición transitoria del Reglamento del Congreso, creando una cuarta legislatura ordinaria, con el objetivo de aprobar, en segunda votación, proyectos de leyes de reforma constitucional, de acuerdo a los requisitos que establece el artículo 206 de la Constitución. La Resolución Legislativa fue cuestionada en un proceso de acción de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda e inconstitucionales la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, así como, por consecuencia, las tres leyes de reforma constitucional aprobadas durante la cuarta legislatura ordinaria irregular, argumentando que el Congreso había cumplido tan solo en las apariencias con los requisitos que la Constitución exige para su reforma en el artículo 206.

Palabras clave:

reforma constitucional, autonomía normativa, rigidez constitucional, deliberación.

ABSTRACT:

The purpose of this paper is to expose and analyze the reasoning of the Constitutional Court in the ruling on the case of the division of ordinary legislatures by the Congress of the Republic. The dissolution of parliament by former President Martín Vizcarra through Supreme Decree 165-2019-PCM in September 2019, resulted in the election of a new Congress, intended to complete the 2016-2021 parliamentary period. When it was about to end, in June 2021, Congress introduced, through Legislative Resolution 021-2020-2021-CR, a modification to the third transitory provision of the Regulations of Congress, creating a fourth ordinary legislature, with the objective of approving, in second vote, constitutional reform bills, in accordance with the requirements established in article 206 of the Constitution. The Legislative Resolution was questioned in an unconstitutionality action process. The Constitutional Court declared the lawsuit founded and Legislative Resolution 021-2020-2021-CR unconstitutional, as well as, consequently, the three constitutional reform laws approved during the irregular fourth ordinary legislature, arguing that Congress had complied only in the appearances with the requirements that the Constitution demands for its reform in article 206.

Keywords:

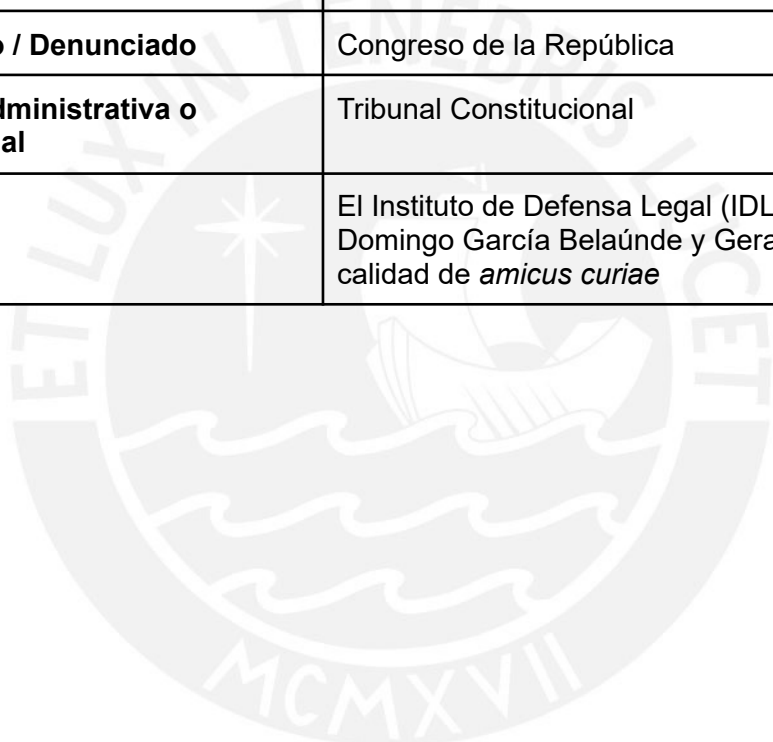
constitutional reform, regulatory autonomy, constitutional rigidity, deliberation.

ÍNDICE

1. Introducción (p. 5)
 - 1.1. Justificación de la elección del caso (p. 5)
 - 1.2. Presentación del caso (p. 5)
2. Identificación de hechos relevantes (p. 6)
 - 2.1. Antecedentes (p. 6)
 - 2.1.1. Crisis política (p. 6)
 - 2.1.2. Cierre del Congreso y elecciones extraordinarias (p. 7)
 - 2.1.3. Presentación del Proyecto de Ley 6954-2020-CR (p. 8)
 - 2.1.4. Antecedentes históricos de modificación del número o duración de legislaturas en el Congreso de la República (p. 11)
 - 2.2. Hechos relevantes del caso (p. 14)
 - 2.2.1. Argumentos de los demandantes (p. 15)
 - 2.2.2. Argumentos del Congreso de la República (p. 15)
 - 2.2.3. Argumentos del Tribunal Constitucional (p. 16)
 - 2.2.4. Fundamentos de los votos de los magistrados (p. 19)
 - 2.2.4.1. Fundamento de la magistrada Ledesma Narváez (p. 19)
 - 2.2.4.2. Fundamento del magistrado Ferrero Costa (p. 19)
 - 2.2.4.3. Fundamento del magistrado Blume Fortini (p. 20)
 - 2.2.4.4. Fundamento del magistrado Espinosa – Saldaña Barrera (p. 20)
3. Identificación de los principales problemas jurídicos (p. 22)
 - 3.1. Problema principal (p. 22)
 - 3.2. Problemas secundarios (p. 22)
4. Posición del candidato (p. 22)
 - 4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios (p. 22)
 - 4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución (p. 23)
5. Análisis de los problemas jurídicos (p. 24)
 - 5.1. ¿Es constitucional la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR por la forma? (p. 24)
 - 5.2. La aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, ¿forma parte de la autonomía normativa del Congreso de la República? (p. 26)
 - 5.3. ¿El desdoblamiento de la tercera legislatura está reñido con el principio de rigidez constitucional? (p. 29)
 - 5.4. ¿El desdoblamiento de la tercera legislatura está reñido con el principio de deliberación democrática? (p. 39)
 - 5.5. La declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR por parte del Tribunal Constitucional, ¿debe acarrear consigo la inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305 aprobadas durante la vigencia de la cuarta legislatura irregular? (p. 43)
6. Conclusiones (p. 46)
- Bibliografía (p. 49)

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso	Sentencia del Tribunal Constitucional 918/2021. Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Teoría General del Derecho/ Derecho Constitucional/ Derecho Parlamentario
Demandante / Denunciante	Colegios de Abogados de Ayacucho, El Santa y Lambayeque
Demandado / Denunciado	Congreso de la República
Instancia administrativa o jurisdiccional	Tribunal Constitucional
Terceros	El Instituto de Defensa Legal (IDL), los abogados Domingo García Belaúnde y Gerardo Eto Cruz, en calidad de <i>amicus curiae</i>



1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación de la elección del caso

He elegido esta sentencia por su dimensión política, así como por las áreas del derecho que toca y las preguntas que nos plantea. Siempre tuve un interés personal por estos temas, la correlación de fuerzas entre los poderes del Estado dentro de la estructura prevista por la Constitución. Por un lado, el ejercicio de la autonomía normativa y del poder reformador de la Constitución por parte del Congreso de la República, así como la observancia de sus límites formales y materiales. Por otro lado el rol que ejerce el Tribunal Constitucional como órgano de control y supremo intérprete de la Constitución.

1.2. Presentación del caso

La sentencia del Tribunal Constitucional 918/ 2021, de fecha 11 de noviembre de 2021, resuelve las acciones de inconstitucionalidad planteadas por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque, en contra de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modificó la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso. Esta norma disponía el desdoblamiento de la tercera legislatura ordinaria (originalmente prevista para iniciar el 01 de febrero de 2021 y culminar el 16 de julio de 2021), creando una cuarta legislatura.

El Tribunal Constitucional falló a favor de los Colegios de Abogados, declarando la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa, argumentando que si bien el Congreso de la República está amparado por la autonomía normativa que la Constitución le reconoce para modificar su propio Reglamento, lo propiamente inconstitucional no sería el desdoblamiento de la tercera legislatura en dos legislaturas ordinarias, sino la intencionalidad de esta modificación, destinada a cumplir formalmente con el artículo 206 de la Constitución, que exige la votación en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una mayoría de dos tercios del número legal de congresistas (pudiendo así aprobar leyes de reforma constitucional, sin la necesidad de acudir a un referéndum).

Este uso indebido de la autonomía normativa del Congreso sería lo propiamente inconstitucional, a criterio de los magistrados del Tribunal, pues resulta reñido con el principio de rigidez constitucional, el principio de supremacía constitucional, así como con el principio deliberativo que subyace al principio democrático. Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, fueron declaradas inconstitucionales tres leyes de reforma constitucional aprobadas durante esa cuarta legislatura írrita, a saber, la Ley 31280 (que modifica los artículos 99 y 191 de la Constitución, con la finalidad de instaurar el juicio de residencia para el Presidente de la República y Gobernador Regional), Ley 31304 (que refuerza la protección del patrimonio cultural de la Nación) y la Ley 31305 (que facilita al Contralor General solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria y bursátil en el marco del control gubernamental).

0. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

2.1. Antecedentes

2.1.1. Crisis Política

La segunda vuelta de las elecciones generales de 2016 determinó un complejo escenario político. La agrupación oficialista, “Peruanos por el Cambio” obtuvo la Presidencia de la República con la candidatura de Pedro Pablo Kuczynski, sin embargo (en la primera vuelta) solo obtuvo 18 de los 130 escaños que componen el Congreso. Por el contrario, la agrupación fujimorista “Fuerza Popular”, que perdió la presidencia, obtuvo 73 de 130 escaños. Pronto, la falta de acuerdos generó una crisis de gobernabilidad y constantes enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

El primer enfrentamiento importante se produce en septiembre de 2017, con la presentación de una moción de censura contra la ministra de Educación Marilú Martens por parte de la mayoría fujimorista en el Congreso. Ante esto, (que hubiera significado la segunda censura contra un titular de la cartera Educación en menos de un año, pues ya había sido censurado el ministro Jaime Saavedra) el presidente del Consejo de ministros Fernando Zavala presentó ante el Congreso una cuestión de confianza sobre la política educativa del gobierno, la cual fue denegada. Se produce así la crisis total del gabinete.

En diciembre de 2017, la crisis se agudiza con un primer intento de vacancia contra el presidente Kuczynski, el cual se repitió nuevamente en marzo de 2018 con un segundo intento de vacancia que finalmente no llegó a concretarse por la renuncia del propio Kuczynski a la Presidencia de la República el 21 de marzo de 2018, lo que llevó al vicepresidente Martín Vizcarra a asumir el cargo.

Luego de una breve tregua, el enfrentamiento político se reanudó. La crisis llegó a un punto de no retorno cuando el 28 de julio de 2019 el presidente Vizcarra anunció ante el Congreso la presentación de un proyecto de reforma constitucional que permitiría acortar su propio mandato y el del Congreso a fin de adelantar las elecciones generales de 2021 a 2020. No obstante, la Comisión de Constitución del Congreso decidió archivar esta propuesta.

Paralelamente, la mayoría del Congreso había decidido emprender la elección de seis de los siete integrantes del Tribunal Constitucional cuyo mandato estaba vencido desde mayo de 2019, iniciando un proceso cuestionable de selección de magistrados.

2.1.2. Cierre del Congreso y elecciones extraordinarias

El 30 de septiembre de 2019, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, interpuso una cuestión de confianza ante el parlamento por un proyecto de ley para modificar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. La cuestión de confianza buscaba detener la elección en curso y modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No obstante, el Congreso decidió continuar con su agenda, eligiendo a uno de los nuevos magistrados del Tribunal y suspendiendo la sesión. Esa misma tarde, el presidente de la República, Martín Vizcarra, amparándose en el artículo 134 de la Constitución, anunció en un mensaje a la nación, que su gobierno consideraba que la cuestión de confianza había sido denegada de manera fáctica y procedió, mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM, con la disolución del Congreso y la convocatoria a elecciones parlamentarias.

La Comisión Permanente se mantuvo en funciones, dando inicio así al período de interregno parlamentario. El 26 de enero del año 2020 se llevaron a cabo las elecciones congresales extraordinarias y el 16 de marzo del mismo año se produce la

instalación del nuevo parlamento así elegido, destinado a completar el período parlamentario 2016 -2021.

Apenas instalado el nuevo Congreso, el 18 de marzo 2020, se publica la Resolución Legislativa 001-2020-2021, que dispuso que el Congreso recién instalado llevaría a cabo sus funciones en tres legislaturas, conforme al siguiente texto:

“Artículo único. - Agregase la Tercera Disposición Transitoria al Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente texto:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

TERCERA. - El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 desarrollará sus funciones en tres períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a) El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020.
- b) El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020.
- c) El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 16 de julio de 2021”
(énfasis añadido)

En otras palabras, el horizonte temporal de las funciones del nuevo Congreso estaba dividido, en un inicio, en tres legislaturas, dos en el año 2020 y una en la primera mitad del año 2021. Estos períodos ordinarios de sesiones tenían inicialmente una duración prevista de 101, 165 y 164 días calendario, respectivamente.

2.1.3. Presentación del Proyecto de Ley 6954/2020-CR

En enero del año 2021, la congresista Arlette Contreras Bautista presentó el Proyecto de Ley 6954/2020-CR. El artículo único de su propuesta estaba redactado de la siguiente manera:

“Modificase la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente texto:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

TERCERA. - El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 desarrollará sus funciones en cuatro períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a. El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020.
- a. El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020.
- b. El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 29 de abril de 2021.
- c. El cuarto se inicia el 3 de mayo de 2021 y termina el 16 de julio de 2021.”

En la exposición de motivos del proyecto, la congresista indicó que durante el período anual de sesiones 2019 - 2020 se habían presentado 76 proyectos de reforma constitucional, mientras que en el período anual 2020-2021 se habían presentado 26 proyectos de la misma naturaleza. Justifica la legisladora su propuesta de la siguiente manera:

“En esa medida, los proyectos de reforma constitucional presentados en periodos anteriores, y, sobre todo, los que ya cuentan con dictamen vigente requieren de un amplio debate para su deliberación, las mismas que deben ser votados en dos períodos ordinarios sucesivos, que en las condiciones actuales (a un solo período para concluir el período parlamentario 2016 - 2021) hace inviable cualquier reforma, pues una vez concluido el actual periodo parlamentario al 2021, todos los proyectos, incluso los ya dictaminados, pasan al archivo.”¹

A continuación, la parlamentaria destaca que entre estos proyectos que contaban con dictamen aprobatorio, se encontraba uno de su autoría (Proyecto de Ley 5600/2020-CR), destinado al reconocimiento constitucional del derecho de acceso a internet. Continúa la exposición de motivos de la congresista Contreras con algunos argumentos y estadísticas a favor de la necesidad de reconocer el acceso a internet

¹ Proyecto de Ley 06954/2020-CR. Consultar en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/06954?opendocument

como un derecho fundamental y finalmente, expone una relación a manera de tabla de todos los proyectos de reforma constitucional pendientes de aprobación que tendrían posibilidad de debatirse y aprobarse en caso prosperase su propuesta de desdoblar la tercera legislatura original, prevista por la Resolución Legislativa 001-2020-2021, en dos.

El 17 de mayo de 2021, el Proyecto de Ley 6954/2020-CR obtuvo el dictamen favorable de parte de la Comisión de Constitución y Reglamento. El 01 de junio el pleno virtual aprobó el dictamen y lo exoneró de segunda votación.

Finalmente, el 03 de junio se publica la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, norma cuya constitucionalidad es discutida por el Tribunal Constitucional en la sentencia que es materia de análisis en el presente informe jurídico. El texto publicado en el diario oficial fue el siguiente:

“Artículo único. Modificación de la tercera disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la República

Modifícase la tercera disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la República, la que queda redactada de la siguiente manera:

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS

[...]

TERCERA. El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 **desarrollará sus funciones en cuatro períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:**

- a) El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020.
- b) El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020.
- c) **El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 12 de junio de 2021.**
- d) **El cuarto se inicia el 13 de junio de 2021 y termina el 16 de julio de 2021”.** (énfasis añadido)

Nótese que la cuarta legislatura creada como consecuencia del desdoblamiento de la tercera, tiene una duración de 33 días calendario, mientras la primera, segunda y tercera tienen una duración de 101,165 y 131 días calendario, respectivamente.

A continuación, un cuadro comparativo de elaboración propia que resume las modificaciones introducidas al Reglamento del Congreso, en cuanto a las fechas de inicio y fin de las legislaturas, así como su respectiva duración:

Cuadro 1: Modificaciones introducidas al Reglamento del Congreso						
	Artículo 49 del Reglamento del Congreso	Duración (en días)	Resolución Legislativa 001-2020-2021	Duración (en días)	Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR	Duración (en días)
Primera Legislatura	27 de julio al 15 de diciembre	142	17 de marzo al 26 de junio de 2020	101	17 de marzo de 2020 al 26 de junio de 2020	101
Segunda Legislatura	01 de marzo al 15 de junio	107	06 de julio de 2020 al 18 de diciembre de 2020	165	06 de julio de 2020 al 18 de diciembre de 2020	165
Tercera Legislatura	--	--	01 de febrero de 2021 al 16 de julio de 2021	164	01 de febrero de 2021 al 12 de junio de 2021.	131
Cuarta Legislatura	--	--	--	--	13 de junio de 2021 al 16 de julio de 2021	33

2.1.4. Antecedentes históricos de modificación del número o duración de legislaturas en el Congreso de la República

El desdoblamiento de la tercera legislatura ordinaria dispuesto por la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, no es el primer caso de modificación sustancial en el calendario de las legislaturas del parlamento en su historia reciente.

Como antecedente, podemos señalar la Resolución Legislativa 003-2000/ CR publicada el 06 de octubre del año 2000. Ésta incorporó una segunda disposición transitoria al Reglamento del Congreso, modificando el período anual de sesiones 2000-2001, estableciendo una primera legislatura hasta el 15 de octubre y una segunda legislatura desde el 16 de octubre hasta el 15 de diciembre.

Pease y Romero (2013) nos ubican en el contexto político de estos años: la candidatura de Alberto Fujimori a un tercer gobierno, las sospechas en torno a la legitimidad de las elecciones del año 2000, en las que resulta ganador por delante del candidato opositor Alejandro Toledo, la marcha de los Cuatro Suyos convocada para el día de la toma de mando de Fujimori y la instalación de una Mesa de Diálogo en el Perú, por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que estaban representadas las fuerzas políticas, tanto del oficialismo como de la oposición, así como el Defensor del Pueblo, representantes de la CONFIEP, la Iglesia Católica, la CGTP y la Coordinadora Nacional de los Derechos Humanos (p. 372 – 373).

Ante el anuncio del presidente Fujimori, en mensaje a la nación del 17 de septiembre del año 2000, de la decisión de recortar su mandato, la convocatoria a nuevas elecciones y la inmediata desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional, la oposición reunida en la Mesa de Diálogo de la OEA acordó dos proyectos de ley para el restablecimiento del marco democrático. Citando nuevamente a Pease (2006) : “Con ese afán, la Mesa de Diálogo envió al Congreso dos proyectos de ley acordados para establecer las condiciones necesarias para poder convocar a nuevos comicios generales; con el primero se buscó eliminar la reelección inmediata, además de precisar que el presidente y los vicepresidentes de la República de entonces, concluirían su mandato el 28 de julio del 2001 y que los parlamentarios lo harían el 26 de julio; con el segundo se buscó disponer que el período legislativo concluiría el 15 de octubre y que al día siguiente se iniciaría un segundo período, que finalizaría el 15 de diciembre” (p. 55).

En el diario de los debates del Congreso, correspondiente a la sesión del día 05 de octubre del 2000, el congresista Ricardo Marcenaro, presidente de la Comisión de Constitución, intervino con las siguientes palabras, justificando la necesidad de

aprobar la Resolución Legislativa 003-2000/ CR, así como la Ley de Reforma Constitucional 27365:

“En consecuencia, se requieren dos legislaturas ordinarias sucesivas en las cuales se aprueben esas reformas por 81 señores parlamentarios, como mínimo. Por lo tanto, si queremos efectuar la reforma constitucional y acelerar el proceso, tenemos que reformar, a su vez, el Reglamento del Congreso, para permitir que las dos legislaturas ordinarias sucesivas se realicen dentro del presente año y no en los plazos establecidos.

En lo que respecta a la reforma constitucional propiamente dicha, tenemos, en primer lugar, que el Presidente de la República comunicó aquel sábado que acortaba su mandato; y, en segundo lugar, según se establece en el proyecto de ley que ha sido remitido al Congreso, a pedido de gran parte de los sectores minoritarios del Perú, se elimina la posibilidad de la reelección presidencial inmediata, es decir, ya no habrá en el Perú reelección inmediata. Pero como queremos que esta reforma sea permanente, tenemos que modificar el artículo 112 de la Constitución, en lo que se refiere a la reelección inmediata. En consecuencia, no se trata sólo de una reforma para el próximo proceso electoral, sino que ella tendrá carácter permanente.”²

El proyecto de ley propuesto por la Mesa de Diálogo fue adoptado por el Congreso y plasmada en la Resolución Legislativa señalada líneas arriba. Esta disposición fue modificada días después (el 14 de octubre de 2000) por la Resolución Legislativa 004-2000/ CR, quedando redactada de la siguiente manera:

“Segunda: Para el Período Anual de Sesiones 2000-2001, la Primera Legislatura concluye el 31 de octubre de 2000. La Segunda Legislatura se inicia el 1 de noviembre y finaliza el 15 de diciembre del mismo año.”

En otras palabras, a un día de culminar la primera legislatura originalmente prevista, el Congreso la extendió hasta el 31 de octubre.

Posteriormente, la Resolución Legislativa 012-2000/CR, publicada 16 de diciembre del año 2000, establece una primera legislatura hasta el 31 de octubre y una segunda

² Diario de los Debates del Congreso de la República del 05 de octubre del 2000 (p. 02). Consultar en: https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Debates/2000/OCTUBRE/R-003-2000-CR_06-10-00.pdf

legislatura desde el 01 de noviembre del 2000 hasta el 15 de junio de 2001. Esta última Resolución Legislativa es más acorde con lo que dispone el artículo 49 del Reglamento del Congreso, en la medida que, en lugar de crear una segunda legislatura irregular de 30 o 15 días, elimina el receso parlamentario, adelantando el inicio de la segunda legislatura que por disposición del Reglamento debería comenzar el 01 de marzo del año siguiente. Cabe distinguir entre la modificación de las fechas de inicio y fin de las legislaturas ordinarias y la introducción de legislaturas adicionales mediante el desdoblamiento.

La congresista María del Carmen Lozada intervino en aquella oportunidad en el pleno:

“Como sabemos, el 14 de octubre de 2000 se modificó la segunda disposición transitoria del Reglamento para establecer que el primer período de sesiones de este año concluía el 31 de octubre y que el segundo se iniciara el 1.º de noviembre y concluyera el 15 de diciembre, o sea, el día de hoy. Esta reforma se aprobó para que en dos legislaturas pudiéramos ratificar las modificaciones constitucionales que permitieran el recorte de los mandatos presidencial y parlamentario, lo cual fue aprobado y coordinado con el anterior gobierno y la misión de la OEA. El Congreso estableció dichas modificaciones mediante Ley N° 27365. (...)

Para evitar que tengamos que restringirnos a una agenda determinada, para poder trabajar con absoluta libertad, hemos propuesto este Proyecto N.º 954/2000-CR, el cual viene con el consenso del Consejo Directivo, como me lo acaba de comunicar un congresista del Frente Independiente Moralizador. La aprobación de dicho proyecto permitirá que los congresistas trabajemos hasta el 15 de junio, dejando a salvo, por cierto, los recesos parlamentarios que se tengan que llevar a cabo en los períodos que establezca, en coordinación con todos los grupos, el Presidente del Congreso.”³

Es decir, en un lapso de dos meses, la extensión de las legislaturas ordinarias del período anual de sesiones 2000-2001 fue modificado en tres oportunidades, ante la necesidad del Congreso de aprobar las reformas constitucionales necesarias para la transición de la dictadura fujimorista a una nueva etapa democrática.

³ Diario de los Debates del Congreso de la República del 15 de diciembre de 2000. Consultar en: https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Debates/2000/DICIEMBRE/R-012-2000-CR_16-12-00.pdf

2.2. Hechos relevantes del caso

A continuación, se exponen de manera sucinta los argumentos esgrimidos por las partes y por el Tribunal Constitucional en la sentencia 918/2021, recaída sobre los expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC.

2.2.1. Argumentos de los demandantes

Los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque, presentaron demandas de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR. Alegan en primer lugar, una vulneración por la forma del artículo 94 de la Constitución, en la medida que la Resolución fue aprobada sin doble votación, lo que iría en contra de lo dispuesto por el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.

Respecto a los argumentos de fondo, señalan los demandantes que la Resolución infringe los principios de deliberación y rigidez constitucional, que se desprenden de una interpretación sistemática de los artículos 90, 134, 135, 136 y 206 de la Constitución. Indican que “la potestad de reforma constitucional del Congreso, en su calidad de poder constituido, no puede significar el relajamiento de los principios de rigidez y deliberación constitucional” (Tribunal Constitucional, 2001, p. 5). Así mismo, indican que la Resolución va en contra del principio de razonabilidad (artículo 200, último párrafo). Apuntan que “merece ser analizada la justificación legal y constitucional de la potestad única y exclusiva del Congreso de la República para establecer, modificar o aumentar la cantidad de sesiones ordinarias dentro de un período anual” (2021, p. 6).

2.2.2. Argumentos del Congreso de la República

El procurador del Congreso argumentó en sus contestaciones a las demandas de los Colegios de Abogados que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR ya no forma parte del ordenamiento jurídico, al haberse agotado su vigencia temporal. Indica que según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la constitucionalidad de una norma solo puede ser objeto de control en caso i) la norma continúe siendo aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas que ocurrieron durante su vigencia, ii) la

norma está referida a materias penal o tributaria, por lo que su declaratoria de inconstitucionalidad podría conllevar la reapertura de procesos en los que fue aplicada; y iii) que la norma esté siendo aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas posteriores a la cesación de su vigencia. Argumenta el Congreso que no es el caso de la Resolución Legislativa impugnada, por lo que se habría producido la sustracción de la materia, debiendo el Tribunal Constitucional pronunciarse como en los expedientes 00003-2018-PI/TC (Caso del Decreto de Urgencia sobre el restablecimiento del servicio educativo a nivel nacional) y 00001-2017-PI/TC (Caso de la publicidad de ordenanzas municipales y regionales en la región San Martín).

2.2.3. Argumentos del Tribunal Constitucional

Luego de delimitar la controversia, el Tribunal Constitucional hace un análisis de la autonomía normativa del Congreso de la República, señalando que esta se ejerce en el ámbito de la aprobación y modificación de su propio Reglamento, norma que tiene fuerza y rango de ley, además de la naturaleza jurídica de una ley orgánica.

Señala el Tribunal que “la actuación de dicho poder del Estado, en el ámbito de la aprobación y modificación de su Reglamento, se rige por el principio de autonomía normativa, dentro de lo dispuesto por la Constitución” (2021, p. 10).

A continuación, el Tribunal pasa a analizar la constitucionalidad formal de la Resolución Legislativa impugnada. La sentencia descarta cualquier irregularidad, en el sentido que habían indicado los demandantes, al haber cuestionado el procedimiento de aprobación de la Resolución Legislativa por no haber sido sometida a doble votación. Indica el Tribunal que de conformidad con el artículo 73 del Reglamento del Congreso (que forma parte del Bloque de Constitucionalidad en el presente caso), las resoluciones legislativas pueden ser exoneradas del requisito de doble votación, siempre que esto sea adoptado por la Junta de Portavoces y cuente con una votación no inferior a las tres quintas partes de los miembros del Congreso. En el caso del Proyecto de Ley 6954/2020-CR de la parlamentaria Arlette Contreras, se verifican todos estos requisitos, por lo que el Tribunal aprecia que “en la aprobación de la norma impugnada no se ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal (...)” (2021, p. 12), desestimando la demanda en ese extremo.

Respecto a las cuestiones de fondo, el Tribunal hace un repaso por los antecedentes detallados en la sección 2.1.2. y 2.1.3 del presente informe, es decir, que el Congreso elegido para completar el período parlamentario 2016-2021 iba a sesionar originalmente en tres períodos ordinarios o legislaturas, lo que fue modificado por la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, dividiendo la tercera legislatura en dos. Para el Tribunal Constitucional entonces, el asunto central a determinar en la sentencia será “(...) determinar si el Congreso de la República podía, válidamente, realizar la división de la tercera legislatura ordinaria original en dos períodos ordinarios de sesiones” (2021, p. 13).

A continuación, el Tribunal hace un repaso por todas las menciones que la Constitución de 1993 y el Reglamento del Congreso hacen a las “legislaturas” (artículos 95, 118, 130 y 206 de la Constitución, así como los artículos 47, 48 y 49 del Reglamento). Cabe destacar que la norma fundamental distingue entre legislaturas ordinarias y extraordinarias, mas no establece una duración o su cantidad. Estos detalles los desarrolla el Reglamento del Congreso, que distingue entre “período parlamentario” (desde la instalación de un Congreso elegido por sufragio popular, hasta la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral, período que dura, en principio, cinco años, salvo interrupción por disolución del Congreso por parte del Presidente de acuerdo al artículo 136 de la Constitución), “período anual de sesiones” (desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año) y “períodos ordinarios de sesiones”. Cabe aquí citar el artículo 49 del Reglamento en su integridad:

“Artículo 49.- Dentro del período anual de sesiones, habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a. El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.
- b. El segundo se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio.

En cualquiera de los dos casos el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También debe ser convocado si lo solicita por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas.”

Nótese que dicha norma dispone, taxativamente, que cada período anual de sesiones sea dividido en dos períodos ordinarios o legislaturas. A continuación, el Tribunal argumenta que pueden ocurrir situaciones excepcionales, tratándose de un Congreso

elegido a raíz de la disolución del anterior, es decir, en un contexto de crisis política. “Dicho contexto de crisis, eventualmente, podría incidir en la cantidad y duración de tales legislaturas ordinarias, en un concreto período anual de sesiones” (2021, p. 15).

El Tribunal argumenta entonces que, advertida esta situación excepcional, la modificación de la duración o incluso la eventual división de una legislatura ordinaria en dos, no contraviene *per se* el orden constitucional, a pesar de que el citado artículo 49 del RCR establece, taxativamente, que los períodos anuales de sesiones se dividen en dos legislaturas. “(...) ello difiere del escenario regular establecido en el artículo 49 del Reglamento en mención. Sin embargo, **dicha divergencia no es inconstitucional, a menos que**, más allá de la flexibilidad y excepcionalidad de las circunstancias (...), **se aprecie una finalidad en el desdoblamiento que resulte reñida con la Constitución**” (énfasis añadido) (2021, p. 15).

En ese orden de ideas, el Tribunal advierte que la Resolución Legislativa impugnada, fue aprobada i) cuando la tercera legislatura original estaba por culminar (el fin de la tercera legislatura original estaba previsto para el 16 de julio y la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR fue publicada el 03 de junio), ii) la duración de la cuarta legislatura es sustancialmente menor (33 días calendario) y iii) no existe pausa o receso alguno entre la tercera y cuarta legislatura (2021, p. 16).

El Tribunal concluye entonces que “el problema constitucionalmente relevante en la presente causa no radica tanto en la modificación introducida, si se la evalúa en abstracto, sino en su uso indebido, orientado a trastocar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución, de cara a la realización de actuaciones parlamentarias especialmente importantes para el ordenamiento jurídico, como es el caso de la reforma constitucional (evitando así, la consulta popular)” (2021, p. 16).

Seguidamente el Tribunal hace un repaso por el concepto o principio de rigidez constitucional, que se traduce en la existencia de un procedimiento de reforma constitucional más exigente y complejo que el previsto para la modificación de normas de menor jerarquía. Las constituciones que en su texto incluyen una cláusula que prevé un mecanismo de modificación más exigente, pueden ser clasificadas como “constituciones rígidas”, mientras las que no lo contemplan, son “constituciones flexibles”. La Constitución Política del Perú del año 1993, prevé dos mecanismos de reforma constitucional en su artículo 206. El Tribunal advierte que, al no exigir

obligatoriamente la participación popular (referéndum) en la adopción de reformas constitucionales, la exigencia de la doble votación en dos legislaturas ordinarias sucesivas responde a “(...) garantizar que el debate parlamentario se desarrolle sin apresuramientos, dentro de un tiempo razonable que contribuya a la necesaria reflexión y a un mejor estudio sobre la propuesta de modificación constitucional, incluso por parte de la ciudadanía” (2021, p. 17).

Concluye el Tribunal Constitucional declarando fundada la demanda de los Colegios de Abogados contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR con el siguiente argumento: “(...) el desdoblamiento de la tercera legislatura no constituye un mecanismo legítimo para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su reforma parcial, cuando no se somete el proyecto de ley de reforma a un referéndum. (...) Si bien el Congreso tiene la atribución de modificar su reglamento, en forma exclusiva y discrecional, solo lo puede hacer dentro de los límites que derivan de la Constitución (...)” (2021, p. 18).

Respecto a los efectos de la sentencia de declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal optó por declarar, por consecuencia, la inconstitucionalidad de las reformas aprobadas en segunda votación durante la írrita cuarta legislatura. Así, la Sentencia declaró la inconstitucionalidad, sin mayor elaboración o argumentación en este punto por parte del Tribunal, de las Leyes de Reforma Constitucional 31280 (que modifica los artículos 99 y 191 de la Constitución, con la finalidad de instaurar el juicio de residencia para el Presidente de la República y Gobernador Regional), 31304 (que refuerza la protección del Patrimonio Cultural de la Nación) y 31305 (que facilita al Contralor General solicitar el levantamiento del secreto bancario).

2.2.4. Fundamentos de los votos de los magistrados

2.2.4.1. Fundamento de la magistrada Ledesma Narváez

La magistrada Ledesma concuerda con la decisión mayoritaria. Estima conveniente precisar la razón por la que la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa debe alcanzar únicamente a las leyes de reforma constitucional, más no a las leyes ordinarias aprobadas durante la cuarta legislatura. Para Ledesma, esto se debe a que “el desdoblamiento de la tercera legislatura introducido por la disposición

transitoria cuestionada precisamente ha pretendido esquivar esta rigidez de nuestra Constitución estipulada en el artículo 206 e introducir cambios constitucionales sin el debido consenso y sin respetar la deliberación pública profunda que dichos cambios deben merecer” (2021, p. 21).

2.2.4.2. Fundamento del magistrado Ferrero Costa

Escuetamente, el magistrado Ferrero Costa decide apartarse del fundamento 52 (la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de reforma constitucional aprobadas durante la cuarta legislatura) de la Sentencia, argumentando que la declaración de inconstitucionalidad de una norma carece de efectos retroactivos, según el artículo 204 de la Constitución.

2.2.4.3. Fundamento del magistrado Blume Fortini

El fundamento del voto del magistrado Blume discrepa de la decisión mayoritaria únicamente respecto de un aspecto formal. Argumenta Blume que el primer punto de la resolución de la sentencia debió quedar redactado de la siguiente manera:

“1. Declarar FUNDADA la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados (...) y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, **en cuanto habilita reformas constitucionales**”.

En el mismo sentido que la magistrada Ledesma, Blume considera pertinente precisar que la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR “se circunscribe únicamente a su utilización para ratificar reformas constitucionales, que debieron darse a través del trámite regular en el contexto de un período electoral Congressional de cinco años (...)” (2021, p. 24).

2.2.4.4. Fundamento del magistrado Espinosa - Saldaña Barrera

A diferencia de sus colegas, el magistrado Espinosa - Saldaña si discrepa de los argumentos de fondo planteados en la decisión mayoritaria. De acuerdo con la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa y, por conexión, de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305, discrepa con los fundamentos esgrimidos por sus colegas, en un fundamento de voto que plantea problemas

jurídicos interesantes, que serán expuestos a continuación y desarrollados a lo largo del presente informe.

El magistrado Espinosa - Saldaña discrepa del argumento del Tribunal, en el sentido de que el desdoblamiento de la tercera legislatura no es inconstitucional *per se*, sino la finalidad que dicho desdoblamiento persigue. Para Espinosa - Saldaña, esto es incongruente con la finalidad de los procesos de control de constitucionalidad, ya que estos “(...) buscan efectuar un control abstracto de las normas sujetas a la Constitución” (2021, p. 26). Señala el magistrado además, que el desdoblamiento es contrario a lo que taxativamente dispone el artículo 49 del RCR, norma de desarrollo constitucional, que forma parte del bloque de constitucionalidad, y por lo tanto el desdoblamiento mismo es inconstitucional, no una simple “divergencia”.

Para el magistrado Espinosa – Saldaña, son dos los aspectos a tomar en cuenta para resolver el problema de fondo. Por un lado, los límites de la discrecionalidad parlamentaria para autorregularse. Para el magistrado, más allá de que se trate de un Congreso excepcional, al haber sido elegido para completar el periodo del Congreso disuelto por el presidente Martín Vizcarra, “no es posible afirmar que constitucionalmente se encuentre permitido el desdoblamiento de una legislatura en dos dentro de un mismo periodo ordinario” (2021, p. 29).

Por otro lado, argumenta Espinosa – Saldaña, que la duración de las legislaturas ordinarias “obedece al sentido democrático y de deliberación que constituye la esencia fundamental y pieza angular en la actuación de quienes ejercen la representación popular al interior de un Estado Constitucional (...)” (2021, p. 30). Existe entonces, un posible déficit deliberativo, lo que podría acarrear la inconstitucionalidad de las normas así aprobadas.

Finalmente, Espinosa Saldaña reflexiona sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la cuarta legislatura ordinaria. Argumenta que estos no deberían extenderse únicamente a las tres leyes de reforma constitucional que la sentencia en mayoría acordó declarar inconstitucionales por consecuencia (Leyes 31280, 31304 y 31305), sino que “resultaría necesario cuestionarnos si es posible aceptarse la constitucionalidad de todas las demás actuaciones y normativas expedidas por el Congreso de la República dentro del período que aquí se analiza (...)” (2021, p. 35).

Cabe destacar que, entre las normas aprobadas en la cuarta legislatura, está el Nuevo Código Procesal Constitucional (aprobado mediante Ley 31307, publicada el 21 de julio del año 2021 y cuya votación se realizó el día 14 de julio de 2021, antepenúltimo día de la cuarta legislatura inconstitucional). Es válido cuestionarse entonces sí, una norma de tal trascendencia, por más que no implique una reforma constitucional, no debería seguir la misma suerte de las normas de reforma constitucional que fueron declaradas inconstitucionales por consecuencia por el Tribunal.

3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Problema principal

El principal problema jurídico podría plantearse con la siguiente pregunta: ¿Es constitucional el desdoblamiento por parte del Congreso de la República de la tercera legislatura ordinaria original en dos legislaturas?

3.2. Problemas secundarios

1. ¿Es constitucional la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR por la forma?
2. La aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, ¿forma parte de la autonomía normativa del Congreso de la República?
3. ¿El desdoblamiento de la tercera legislatura está reñido con el principio de rigidez constitucional?
4. ¿El desdoblamiento de la tercera legislatura está reñido con el principio de deliberación democrática?
5. La declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR por parte del Tribunal Constitucional, ¿debe acarrear consigo la inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305 aprobadas durante la vigencia de la cuarta legislatura irregular?

4. POSICIÓN DEL CANDIDATO

4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

Respecto al problema principal del caso, puedo adelantar mi posición en el sentido de que efectivamente, el desdoblamiento de la tercera legislatura ordinaria en dos legislaturas por parte del Congreso de la República, con la finalidad de aprobar leyes de reforma constitucional con votación favorable de dos tercios y en dos legislaturas consecutivas, sin la necesidad de acudir a un referéndum y en aparente cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 206 de la Constitución de 1993, es inconstitucional.

Partiendo del paradigma de un Estado Constitucional, el Congreso de la República, en tanto poder constituido, ejerce sus funciones dentro de los límites que la propia Constitución Política le impone. En ese sentido, el ejercicio del poder reformador de la Constitución, debe ejercerse dentro de los límites que la propia Constitución establece. El cumplimiento de la Constitución no se agota en lo que el artículo 206 señala en tanto disposición (el requisito de la doble votación, con mayoría de dos tercios, en dos legislaturas ordinarias sucesivas), sino en tanto norma jurídica, es decir interpretada a la luz de la Constitución como un todo. El análisis sistemático que consideramos correcto y necesario para responder a esta pregunta, se desarrolla en el punto 5 del presente informe, al abordar uno por uno los problemas jurídicos secundarios.

4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

Considero correcta la decisión del Tribunal Constitucional de declarar la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, en el sentido de que lo constitucionalmente relevante no es la modificación del calendario de las legislaturas del Congreso (modificación que se ampara en su autonomía normativa) sino “su uso indebido, orientado a trastocar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución, de cara a la realización de actuaciones parlamentarias especialmente importantes para el ordenamiento jurídico, como es el caso de la reforma constitucional” (Tribunal Constitucional, 2021, p. 16).

Sin embargo, soy de la opinión que la sentencia pudo estar mejor fundamentada, en la medida que el Tribunal se limita a señalar que la decisión adoptada por el Congreso infringe el principio de rigidez constitucional. Llevando esta lógica al extremo, podríamos plantearnos escenarios límite. Por ejemplo, que un Congreso realice una primera votación a fines de la segunda legislatura ordinaria, digamos el día 14 o 15 de junio, y una segunda votación al inicio de la primera legislatura, el 27 o 28 de julio. Con ello, eventualmente el Congreso habría realizado una reforma constitucional en

estricto cumplimiento del artículo 206 de la Constitución y del artículo 49 de su Reglamento, mediando entre votación y votación únicamente 44 días calendario. Considero que el Tribunal debió aprovechar la oportunidad para fundamentar su decisión en otros principios como el de deliberación democrática y de supremacía del texto constitucional, que forman parte de nuestro ordenamiento.

Por otro lado, me parecen problemáticos también los fundamentos 34 y 35 de la sentencia, cuando el Tribunal señala que no advierte que “(...) la creación de una nueva legislatura ordinaria, la modificación de su duración, o incluso su eventual división, contravengan *per se* la Constitución”, y que lo propiamente inconstitucional radique en la finalidad perseguida con dicha división o desdoblamiento. Que la Constitución de 1993 haya omitido referirse en su articulado a la cantidad o a la duración de las legislaturas ordinarias dentro de un período anual de sesiones parlamentarias, no debería significar que este asunto quede enteramente a la discrecionalidad del parlamento, al amparo de su autonomía normativa y administrativa. Es una omisión problemática, que desarrollaré en la respuesta al problema secundario relativo a la infracción a los principios de rigidez constitucional y de deliberación democrática.

El extremo en el que resulta especialmente insuficiente la argumentación del Tribunal, aunque estoy de acuerdo con la decisión adoptada, es en la declaración de inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional aprobadas durante la vigencia de la cuarta legislatura irregular. En este punto, considero necesaria una elaboración más profunda. Se trata de una declaración de inconstitucionalidad por vicios procesales y la lógica del Tribunal es correcta, pero la observación de los magistrados Ferrero Costa y Espinosa Saldaña no deja de tener asidero jurídico. El artículo 204 de la Constitución en efecto, señala que las sentencias del Tribunal constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una norma no tienen efectos retroactivos. A mi juicio, el Tribunal pudo aprovechar esta oportunidad para dilucidar este tema, pues de lo contrario estaríamos ante la posibilidad de que el Tribunal, que la Constitución concibe en su artículo 201 como “órgano de control de la Constitución”, se instituya en un legislador constitucional positivo.

5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

5.1. ¿Es constitucional la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR por la forma?

La constitución de 1993 ha omitido regular las etapas del procedimiento legislativo, a excepción de lo dispuesto en el artículo 105.⁴ La materia queda pues, enteramente relegada a lo dispuesto por el Reglamento del Congreso, que como señala el Tribunal en su fundamento 17, forma parte del bloque de constitucionalidad en el presente caso. El Reglamento del Congreso regula el íter procedimental que deben seguir las leyes y resoluciones legislativas para su aprobación en el artículo 73. Comprende 6 etapas: la iniciativa legislativa, el estudio en comisiones, la publicación de los dictámenes, el debate en el pleno, la aprobación por doble votación y finalmente, su promulgación.

El último párrafo del artículo 73, vigente al momento de darse la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, dispone una excepción: “Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.”

Como se mencionó en los hechos del caso, la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR se origina en un Proyecto de Ley presentado por la congresista Arlette Contreras en enero del año 2021. Si consultamos el Expediente Virtual de dicho proyecto en la web del Congreso de la República⁵, podemos constatar que el proyecto fue dictaminado por la comisión de constitución y reglamento el 17 de mayo de 2021. Asimismo, en sesión virtual del pleno del 01 de junio del mismo año, se aprobó en primera votación con 75 votos a favor, 33 en contra y 5 abstenciones y se le exoneró del requisito de la segunda votación.

En ese sentido, podemos afirmar que la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR cumple, en cuanto a la forma, con lo que el bloque de constitucionalidad tomado como parámetro establece. Sin embargo, considero que la práctica o costumbre parlamentaria de exonerar de segunda votación proyectos normativos de la naturaleza del propuesto por la congresista Arlette Contreras, reflejan

⁴ Artículo 105: “Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.”

⁵ Consultar en:

https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/06954?opendocument

una preocupante realidad. Lo que debería ser una excepción, en atención a la urgencia que pueda requerir la atención de un asunto determinado, termina convirtiéndose en una práctica común, que resulta contraria al paradigma moderno de democracia deliberativa en un Estado constitucional como al que aspira la república peruana. Sin embargo, vale anotar que el último párrafo del artículo 73, citado líneas arriba, ha sufrido una serie de modificaciones entre julio y noviembre del año 2021 que considero positivas⁶. Se ha exceptuado de las normas que pueden ser aprobadas sin pasar por el requisito de la doble votación a las iniciativas de reforma constitucional y aumentado el requisito de mayorías para una exoneración excepcional, a pedido del presidente de la comisión dictaminadora, a no menos de tres quintos del número legal de Congresistas (79 votos), pero sometido a votación en el Pleno, ya no en la Junta de Portavoces, como disponía el Reglamento antes de las modificaciones introducidas.⁷

5.2. La aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, ¿forma parte de la autonomía normativa del Congreso de la República?

La autonomía del Congreso subyace al principio de separación de poderes, consagrado en la Constitución en el artículo 43⁸. Como señala el Tribunal Constitucional⁹, dicho principio representa una premisa para el correcto desempeño del Estado, pero no implica en una fragmentación del poder. Los poderes no son compartimientos estancos. El Estado ejerce sus funciones a través de diferentes órganos a los cuales se les ha otorgado determinado ámbito de autonomía, así como competencias y funciones orientadas a controlarse mutuamente y limitar el poder de cada uno de ellos. Según el Tribunal, la autonomía es una garantía institucional, que

⁶ En su redacción actual el último párrafo del artículo 73 dice lo siguiente: "Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso. Esta excepción no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal.
(...)

Ninguna iniciativa puede ser exonerada de lo dispuesto en el literal e) del presente artículo, salvo que se trate de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política, o en los supuestos previstos en el último párrafo del artículo 78 del presente Reglamento"

⁷ En su redacción actual, el último párrafo del artículo 78 del Reglamento del Congreso indica que: "Excepcionalmente y a solicitud del presidente de la comisión dictaminadora principal, el Pleno puede exonerar de segunda votación con el voto a favor de no menos de tres quintos del número legal de congresistas".

⁸ Artículo 43: "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 0025-2013-PI-TC, fundamentos 34 al 36.

permite salvaguardar determinadas instituciones consideradas como pilares esenciales del ordenamiento jurídico, a fin de asegurar la efectiva vigencia del ordenamiento constitucional.

Dentro de su autonomía, la autonomía normativa del Congreso de la República se desprende del artículo 94 de la Constitución, que establece: “El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.”

El Tribunal Constitucional, en la sentencia del caso “Cuestión de confianza y crisis total del gabinete” (que será nuevamente abordada más adelante al referirnos a los vicios de inconstitucionalidad formal, al tratar el problema jurídico secundario relativo a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes de reforma constitucional aprobadas durante la cuarta legislatura), aborda la autonomía normativa del Congreso en su fundamento 32: “Como puede apreciarse, la Constitución (artículo 94) consagra el principio de «normación autónoma» del Congreso de la República, por el cual él mismo se da su Reglamento —que tiene fuerza de ley y no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos—, con una finalidad específica sujeta al control de constitucionalidad: regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales”¹⁰

Por otro lado, el Reglamento del Congreso señala en su artículo tercero, desarrollando lo dispuesto en el texto constitucional: “El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política (...)”.

Sobre la autonomía normativa del Congreso, en relación con el manejo de su organización y funcionamiento podemos referirnos a la doctrina de Duverger (1970):

“Se llama “reunión” el período de tiempo durante el cual una asamblea parlamentaria puede reunirse, es decir, tener sus “sesiones”. La asamblea es siempre dueña de sus sesiones: ella misma fija su fecha, su comienzo, sus interrupciones y su final. Pero no es totalmente dueña de sus reuniones. Generalmente, la duración y el ritmo de sus reuniones están fijados por la

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 0006-2018-PI-TC, fundamento 32.

Constitución, que ordinariamente prevé una o dos reuniones al año, llamadas “ordinarias”. Frecuentemente, existe una cierta elasticidad en la duración de estas reuniones ordinarias: ya exista un máximo que el Parlamento no puede superar (pero puede concluir la reunión antes), ya exista un mínimo que el Gobierno debe respetar (pero después puede él mismo cerrar la reunión)” (p. 38).

Como es sabido, la Constitución peruana ha omitido referirse al número o a la duración de las legislaturas ordinarias del Congreso.

Un error conceptual, podría conducirnos a ubicar la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR dentro de la autonomía administrativa que también consagra el artículo 3 del Reglamento del Congreso. Considero sin embargo que la autonomía administrativa se refiere a las actuaciones del Congreso en tanto entidad que forma parte de la administración pública. Estas actuaciones están relacionadas al funcionamiento del Congreso, como puede ser la contratación de personal para el Servicio Parlamentario, la celebración de contratos con proveedores para la adquisición de bienes muebles, entre otras actuaciones administrativas.

El autor César Delgado Guembes (2012) se plantea la siguiente pregunta:

“(…) ¿En qué consiste la autonomía normativa de la que está política y constitucionalmente investido el Congreso? Una de las dimensiones que integra esta categoría consiste en la ausencia de heteronomía, que es el concepto semánticamente antónimo. Ello importa que la autonomía normativa reconoce el carácter necesariamente insular con que se deja a salvaguarda el fuero parlamentario, de forma que use los métodos y opciones administrativas sustantivamente más convenientes para que el régimen representativo sea eficazmente servido, y para que la voluntad popular mantenga la jerarquía y soberanía que la república necesita” (p. 221).

Estando a lo expuesto, la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR debe entenderse como parte de la autonomía normativa de la que goza el Congreso, en la medida que se refiere al manejo de su organización y funciones. Las fechas de inicio y fin de las legislaturas ordinarias, así como su prórroga, son competencia exclusiva del Congreso de la República en tanto poder del estado, dentro de la lógica de la separación de poderes. La ausencia de heteronomía a la que hace alusión la cita

de Delgado Guembes, se refiere justamente al contrasentido que significaría otorgarle a otro poder del Estado que no sea el mismo Congreso, la competencia sobre el manejo de sus sesiones. Distinto es el caso de otros supuestos que también están previstos en la Constitución, como es el caso del artículo 130, que se refiere a la convocatoria a legislatura extraordinaria por parte del Presidente de la República para la exposición de la política general de gobierno por parte del Presidente del Consejo de Ministros, en caso el Parlamento no se encontrase reunido. O el artículo 118 inciso 6, que describe la atribución del Presidente de convocar a legislatura extraordinario cuando así lo estime conveniente. Esto forma parte del diseño constitucional de las relaciones entre los poderes del Estado.

Debemos concluir que la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR forma parte de esa libertad y autonomía de la que goza la representación nacional. La Resolución Legislativa es el instrumento normativo que el Reglamento del Congreso exige para su modificación, según lo dispuesto en su artículo 72, inciso i. Por lo expuesto, así como por los antecedentes históricos señalados en el acápite 2.1.4., cuyos efectos pueden consultarse en las sucesivas disposiciones transitorias del Reglamento del Congreso, debemos concluir que en efecto la aprobación de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR forma parte de la autonomía normativa del parlamento que la Constitución reconoce.

5.3. ¿El desdoblamiento de la tercera legislatura está reñido con el principio de rigidez constitucional?

El principio de rigidez constitucional, surge de la distinción conceptual entre el poder constituyente y los poderes constituidos. En palabras de Arias López (2013):

“(…) de la diferenciación entre poder constituyente del cual emana la Constitución y los poderes constituidos —entre estos al Poder Legislativo del cual emana la ley ordinaria—, aparece la noción de rigidez constitucional, es decir que las formalidades de reforma constitucional no pueden asemejarse a las del procedimiento legislativo, pues ello no solo provocaría que no exista control de constitucionalidad, sino que confundiría al poder constituyente y a los poderes constituidos” (p. 254).

El principio se concreta entonces, en el mecanismo agravado que se exige para la reforma del texto de la Constitución, obra del poder constituyente, frente a la reforma de la ley o de otras normas de inferior jerarquía, que son obra de los poderes

constituidos. En el Perú, este mecanismo se encuentra en el artículo 206 de la Constitución de 1993.

Presenta dos alternativas para la reforma constitucional: i) la aprobación por parte del Congreso con mayoría absoluta, seguido por una ratificación mediante referéndum, y ii) la aprobación de la reforma con mayoría de dos tercios en dos legislaturas ordinarias sucesivas. Este artículo implica el reconocimiento de hasta tres principios constitucionales. Por un lado, el mencionado principio de rigidez, al consagrar la necesidad de una mayoría de dos tercios y de una doble votación espaciada en el tiempo. Por otro lado, reconoce el principio de soberanía popular, al establecer que el pueblo debe ser consultado mediante referéndum para ratificar lo acordado por el poder legislativo. Finalmente, reconoce también el principio de deliberación, al exigir una doble votación en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con la finalidad de que el debate se realice sin apresuramientos. Por motivos de claridad nos referiremos al principio de deliberación democrática en el siguiente acápite.

Cabe preguntarse entonces, ¿cuál es el ejercicio correcto del poder de reforma constitucional por parte del Congreso? ¿Cómo debe interpretarse el artículo 206, de manera que su aplicación no resulte contraria al principio de rigidez constitucional que consagra?

La respuesta a estas interrogantes dependerá, en gran medida, del concepto que tengamos de la democracia, sea que aspiremos a un paradigma de democracia deliberativa o simplemente representativa; y del valor y la jerarquía que otorguemos a principios como el de la soberanía popular y el principio de supremacía de la Constitución.

Parto de un paradigma constitucional del ordenamiento jurídico, de la concepción de un Estado en el que ningún aspecto de la vida jurídica y política están exentos de control constitucional. El viejo paradigma positivista del Estado de Derecho ha quedado superado. Coincido en ese sentido con la opinión de Peralta Martínez (2007) , quien al referirse al concepto de rigidez constitucional señala lo siguiente: “La distinción entre Constituciones flexibles y Constituciones rígidas ha quedado obsoleta en el sentido de que el principio de supremacía constitucional se ha extendido de forma general, de manera que, actualmente, el Estado democrático de derecho se interpreta como Estado constitucional: es un Estado constitucional” (p. 391).

En esa misma línea, parafraseando a Guastini, la doctora Villanueva (2022), elabora las siete condiciones para poder hablar de un ordenamiento jurídico “constitucionalizado”. En primer lugar, una Constitución rígida y escrita, protegida en su modificación por un mecanismo de reforma más exigente que el de las leyes. En segundo lugar, la garantía jurisdiccional de la Constitución, es decir, que existan mecanismos que garanticen la supremacía del texto constitucional frente a normas o actos que la contravengan. En tercer lugar, una Constitución concebida como verdadera norma jurídica y no como una declaración política, una norma exigible y vinculante. En cuarto lugar, la llamada “sobreinterpretación” del texto constitucional, es decir, que su interpretación no se agota en sus disposiciones literales, sino que del texto constitucional se extraen normas implícitas. En quinto lugar, la aplicación directa de las normas constitucionales. En sexto lugar, la interpretación conforme de las leyes, es decir, que los operadores jurídicos prefieran la interpretación legal que más se ajuste a lo dispuesto constitucionalmente. Finalmente, en séptimo lugar, la influencia de la constitución sobre las relaciones políticas. Precisa la autora que la constitucionalización es una cuestión gradual, no de todo o nada, por lo que existirán ordenamientos jurídicos más o menos constitucionalizados (Villanueva, 2022, p. 16). Sin embargo, añade Villanueva: “(...) para que pueda hablarse de un proceso de constitucionalización se requiere cumplir con un prerequisite, que tiene que ver con el sistema político: el ejercicio de la democracia representativa” (2022, p. 17).

La concepción tradicional de la democracia representativa, se agota en la idea la soberanía popular, del gobierno de las mayorías y la imposición de los votos. Si partimos de esta concepción, tendríamos que arribar a conclusiones radicalmente distintas, pues en el presente caso, el Congreso de la República, órgano representativo y elegido directamente por el pueblo, ha acordado mediante sus votaciones, desdoblar una legislatura ordinaria (que por sí mismo no infringe ninguna disposición constitucional expresa) para así cumplir con lo dispuesto en el artículo 206 (en tanto disposición) y ejercer el poder de reforma constitucional.

Sin embargo, considero que, si adoptamos el paradigma constitucional del Estado, deberíamos tender también a actualizar nuestro concepto de democracia. En efecto, el ejercicio del sufragio es un requisito sin el cual no se puede hablar siquiera de Estado de Derecho, en el sentido clásico. Sin embargo, en coincidencia con Ferrajoli (2011), podemos afirmar que: “(...) en virtud del cambio de paradigma generado por el constitucionalismo rígido en la estructura de las democracias, también los poderes

legislativos y los de gobierno están jurídicamente limitados, no solo en relación con las formas, sino igualmente en lo relativo a la sustancia de su ejercicio” (p. 29).

En ese sentido, no basta con el cumplimiento del artículo 206 en las formas, es decir, con la votación calificada de dos tercios en dos legislaturas ordinarias sucesivas. El poder legislativo se halla jurídicamente limitado por la constitución como un todo, y es a la luz de todo el texto constitucional y de las demás normas que lo desarrollan, como el propio Reglamento del Congreso, que debe interpretarse el artículo 206.

Si revisamos los antecedentes históricos de este artículo, tenemos que la Constitución de 1933 disponía en su artículo 236:

“Toda reforma constitucional debe ser aprobada por las Cámaras en Legislatura Ordinaria y ser ratificada por ambas Cámaras en otra Legislatura Ordinaria.

La aprobación y la ratificación requieren la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras (...).”

La Legislatura Ordinaria está regulada en el artículo 107:

“El Congreso se instala todos los años el 28 de julio con convocatoria del Poder Ejecutivo o sin ella. La Legislatura Ordinaria dura ciento veinte días naturales”.

En otras palabras, el Constituyente de 1933 dispuso que, para la reforma del texto constitucional, se votara dos veces (una vez en la cámara de diputados y otra en el senado), con una mayoría simple y que, luego de transcurridos al menos ocho meses (asumiendo que la primera votación se realice a fines de la legislatura ordinaria, digamos a fines del mes de noviembre, y que la segunda votación se realice a inicios de la siguiente legislatura ordinaria, sea en los últimos días de julio o en la primera semana de agosto), se volviera a votar en ambas cámaras con la misma exigencia de mayoría simple.

Se trata una Constitución pensada para un país menos dinámico, en un contexto anterior al auge de las telecomunicaciones, apenas treinta años antes se había importado al Perú el primer automóvil (impulsado a vapor). Eran ciertamente otros tiempos y otro el ritmo de la vida cotidiana y del quehacer legislativo. La Constitución de 1933 tuvo muchas interrupciones, la más larga con el golpe militar al gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde en 1968. Hacia el final del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, el general Francisco Morales Bermúdez convoca a una Asamblea Constituyente, que promulga la Constitución de 1979.

En esta Constitución, la reforma constitucional estaba regulada en su artículo 306:

“Toda reforma constitucional debe ser aprobada en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra primera legislatura ordinaria consecutiva.

El proyecto correspondiente no es susceptible de observación por el Poder Ejecutivo. La aprobación y la ratificación requieren la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras (...).”

A diferencia de la Constitución de 1993, la de 1979 si establece el número y la duración de las legislaturas en su artículo 168:

“Los Presidentes de las Cámaras convocan al Congreso a legislatura ordinaria dos veces al año. La primera legislatura comienza el 27 de Julio y termina el 15 de Diciembre. La segunda se abre el primero de Abril y termina el 31 de Mayo (...).”

De la lectura conjunta de ambos artículos, tenemos entonces que la reforma de la Constitución de 1979 podía realizarse en, como mínimo, 225 días (o siete meses y dos semanas), asumiendo un escenario extremo en el que la primera votación o aprobación se realice el 15 de diciembre y la segunda votación o la ratificación se diera al inicio de la siguiente primera legislatura ordinaria, el 27 de julio. 225 es el mínimo número de días en el que podría haberse realizado una reforma a la Constitución de 1979, asumiendo que tanto en la cámara de diputados como en el senado se alcanzara el consenso necesario y se votara el mismo día.

Tenemos entonces, que según las dos Constituciones que preceden a la de 1993, el tiempo mínimo para que el parlamento pueda válidamente reformar el texto constitucional, es de aproximadamente 8 meses. Son soluciones legislativas que ciertamente priorizan la rigidez constitucional y su permanencia en el tiempo, así como la importancia del debate y la deliberación que deben acompañar estos procesos, tanto entre los diputados y senadores, como entre la ciudadanía, al exigir un tiempo tan largo entre la primera y la segunda votación.

Es interesante notar también que la consulta popular es dejada de lado en ambos textos, aunque en la Constitución de 1979 se le otorga la iniciativa de reforma constitucional al número de cincuenta mil ciudadanos con firmas verificadas por el Jurado Nacional de Elecciones, prerrogativa que subsiste en la redacción del artículo

206 de la Constitución de 1993, pero traducido en un porcentaje (0.3%) de la población electoral.

La propuesta del Dictamen en Mayoría de la Comisión y Constitución, que fue sometida a debate en el Congreso Constituyente Democrático de 1993 (en adelante, el CCD), plantea lo contrario: es sólo mediante referéndum que pueden ratificarse las reformas constitucionales.¹¹

Sometida esta propuesta a debate, el congresista constituyente Roger Cáceres, hace la siguiente observación al hacer uso de la palabra:

“(...) encuentro el primer párrafo de este artículo 225 totalmente "amarrador": "Toda reforma constitucional debe ser aprobada en una legislatura ordinaria y ratificada mediante referéndum". Quiere decir que, si nos hemos olvidado de una coma, si mañana es necesario cambiar una palabra, tendremos que convocar al pueblo y decirle: "Pueblo del Perú, aprueba esta coma, aprueba este cambio de palabra". Yo creo que esto no tiene razón de ser.”¹²

Esta intervención es muy pertinente, pues en efecto sería un despropósito que el poder constituyente privara al poder constituido (esto es, al Congreso) del poder de reforma constitucional, estableciendo como único mecanismo la ratificación mediante referéndum.

De acuerdo con Pedro De Vega (1988), el problema de la reforma constitucional pone en contradicción a dos principios: por un lado, el principio democrático de soberanía popular y por otro lado el principio jurídico de supremacía constitucional (p. 59). En ese sentido, si el CCD hubiera optado por la redacción propuesta por el Dictamen de la Comisión de Constitución, “(...) nos encontraríamos ante la infeliz circunstancia de tener que considerar la dinámica y la evolución del Estado constitucional, más que como un majestuoso esfuerzo de racionalización política, como expresión de una acción revolucionaria reconocida como legítima y casi permanente” (1988, p.60 - 61).

¹¹ Artículo 225°. Toda reforma constitucional debe ser aprobada en una legislatura ordinaria y ratificada mediante referéndum. La iniciativa corresponde al Presidente de la República con aprobación del Consejo de Ministros, a los congresistas, a la Corte Suprema en materia judicial con acuerdo de Sala Plena, y ciudadanos que representen el cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones." (Diario de los Debates del CCD. Tomo III pág. 2010).

¹² Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático, 1993, Tomo III, p. 2013.

Fue determinante, en ese sentido, la intervención del constituyente Antero Flores – Araoz:

“Por lo tanto, si tenemos un sistema unicameral, y no vamos a tener una cámara revisora, yo propongo que por lo menos las reformas constitucionales sean vistas en dos legislaturas. No podríamos estar, con lo que ustedes proponen, yendo permanentemente a referéndum para introducir las reformas constitucionales, que, de repente, no han sido suficientemente meditadas. Éstas no son leyes de todos los días. Se supone, o debería suponerse, que una Constitución debe tener cierta estabilidad y que las reformas deberían darse únicamente cuando son indispensables.”¹³

Fue así que el CCD arribó a la redacción final del artículo 206 de la Constitución de 1993, estableciendo dos mecanismos de aprobación de reformas constitucionales. Su redacción es coherente con lo que disponen otros artículos de la Constitución. El primer mecanismo de reforma es coherente con el artículo 45, que establece que “El poder del estado emana del pueblo (...)”. Lo es también con el artículo 32, cuando establece que la reforma total y parcial de la constitución puede ser sometida a referéndum. El segundo mecanismo es coherente con los principios de deliberación democrática y rigidez constitucional, como ya se mencionó. El artículo 206 es también coherente con el 101, relativo a la Comisión Permanente del Congreso y sus atribuciones, al señalar en su último párrafo que: “No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional (...)”. Queda claro entonces, de la interpretación conjunta de los artículos mencionados, que es el Pleno del Congreso (en tanto representación política del pueblo soberano) el órgano encargado del debate y aprobación de las reformas constitucionales y que estas deben realizarse durante las legislaturas ordinarias, no durante los recesos o las legislaturas extraordinarias.

El gran ausente en este diseño normativo, es el artículo constitucional relativo a las legislaturas. Como ya expuse en el acápite relativo a los argumentos recogidos por el Tribunal, la Constitución de 1993 ha omitido referirse al número y a la duración de las legislaturas del parlamento. Esta materia ha quedado enteramente normada por el Reglamento del Congreso, en los artículos 47, 48 y 49. Se trata de una omisión tanto desde una perspectiva histórica, como política. Histórica porque es el primer texto

¹³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático, 1993, Tomo III, p. 2015.

constitucional de la historia peruana que omite completamente referirse al asunto. A continuación, un cuadro comparativo:

Cuadro 2: Duración y fecha de inicio de las legislaturas ordinarias en las constituciones peruanas			
Constitución (año)	N° de Artículo	Fecha de inicio legislatura	Plazo (en días)
Cádiz (1812)	106	01 de marzo	90
1823	53	20 de septiembre	90
1828	34	29 de julio	90
1834	35	29 de julio	90
1839	44	28 de julio	90
1856	48	28 de julio	100
1860	52	28 de julio	100
1867	50	28 de julio	90
1920	78	28 de julio	90
1933	107	28 de julio	120
1979	168	Primera: 27 de julio – 15 diciembre Segunda: 01 de abril – 31 de mayo	
1993	--	--	

La omisión también es política, porque de la lectura del diario de los debates de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático, correspondiente al lunes 08 de marzo de 1993, podemos observar que si se discutió un artículo (tomado casi textualmente de la Constitución de 1979) que abarcaba el número de las legislaturas ordinarias:

"Artículo 168: El Congreso es convocado por su Presidente en legislatura ordinaria dos veces al año. La Primera Legislatura comienza el 27 de julio y termina el 15 de diciembre. La Segunda se abre el primero de abril y termina el 31 de mayo.

El Congreso se reúne en Legislatura Extraordinaria a iniciativa del Presidente de la República o a pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes.

En la convocatoria se fijan, la fecha de iniciación y la de clausura.

Las Legislaturas Extraordinarias tratan sólo de los asuntos materia de la convocatoria. Su duración no puede exceder de 15 días."¹⁴

Sin embargo, el artículo citado fue retirado del dictamen en mayoría que fue posteriormente sometido a la votación del pleno del CCD. Esa es la razón política que explica la ausencia de un artículo que determine el número o las fechas de inicio y fin de las legislaturas en nuestra Constitución actual.

Es por esta omisión que, para el Tribunal, la modificación introducida por la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, difiere evidentemente de lo dispuesto por el artículo 49 del Reglamento del Congreso, pero dicha divergencia no resulta *per se*, reñida con la constitución. Señala en su fundamento 34 la sentencia: "(...) este Tribunal no advierte que la creación de una nueva legislatura ordinaria, la modificación de su duración, o incluso su eventual división, contravengan *per se* la Constitución".

Este razonamiento es correcto, pero presenta una debilidad en su lógica. Debe admitirse, en el marco de la autonomía normativa del Congreso, que éste modifique las fechas de su calendario de sesiones, de lo contrario las fechas que establece el artículo 49 del Reglamento del Congreso (una primera legislatura ordinaria que empieza el 27 de julio y termina el 15 de diciembre y una segunda que inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio del año entrante), terminarían por encorsetar la actuación parlamentaria, que debe responder a las necesidades del país. La realidad nacional es siempre cambiante e impredecible, por lo que cierto margen de flexibilidad y excepcionalidad deben admitirse dentro de lo constitucionalmente permitido. De lo contrario, lo dispuesto por Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR, cuando el Congreso recién asumía sus funciones en marzo del año 2020, también sería inconstitucional, en tanto difiere por varios días, incluso semanas, del calendario que dispone el artículo 49.

Ahora bien, la debilidad del argumento del Tribunal radica en lo siguiente: la manipulación de las fechas de inicio y fin, es decir, de la duración de las legislaturas, es sustancialmente diferente a la manipulación de su número. Si, para el Tribunal Constitucional, lo inconstitucional no radica en el desdoblamiento de la tercera legislatura en dos legislaturas, sino en su "uso indebido", cabe preguntarse si existe acaso un uso correcto o debido para el desdoblamiento o la introducción de más

¹⁴ Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático, 1993, Tomo II, pág. 783.

legislaturas ordinarias. No existe, además del requisito de doble votación con mayoría de dos tercios en dos legislaturas ordinarias sucesivas para la omisión del referéndum en la aprobación de leyes de reforma constitucional, otra disposición constitucional que haga necesaria la creación de más o nuevas legislaturas ordinarias. Salvo lo dispuesto por el artículo 206 de la Constitución, no existe actuación parlamentaria alguna que requiera de una modificación de esta naturaleza. A ello podemos añadirle lo siguiente: tanto la Constitución de 1993 (artículos 118 inciso 6 y 130)¹⁵ como el Reglamento del Congreso en su artículo 50¹⁶, prevén la figura de las legislaturas extraordinarias, tanto cuando es convocada por el Presidente de la República, en tanto prerrogativa presidencial y parte de las relaciones de equilibrio de poderes, como cuando el parlamento mismo se autoconvoca a legislatura extraordinaria a pedido de tres quintas partes del número legal de sus miembros.

En otras palabras, no existe otra motivación o intención por parte del Congreso para la introducción de legislaturas ordinarias adicionales, que el cumplimiento de la doble votación para la reforma constitucional que exige el artículo 206. Cualquier otra actuación parlamentaria, sea legislativa, fiscalizadora o de naturaleza representativa, puede atenderse dentro del calendario regular de legislaturas ordinarias, pudiendo el Congreso variar las fechas de inicio y fin (como sucedió en marzo del año 2020), como autoconvocándose a legislatura extraordinaria si algún asunto debiera atenderse, por ejemplo, en los meses de enero o febrero, cuando no está previsto que el parlamento sesione normalmente.

¹⁵ Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

6. Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.

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 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.

¹⁶ Artículo 50.- Los períodos de sesiones extraordinarias se convocan conforme al inciso 6) del artículo 118 y el artículo 130 de la Constitución Política, además de la convocatoria por el Presidente de la República y en forma obligatoria en la hipótesis señalada en el segundo párrafo del artículo 130 de la Constitución Política. Publicado el Decreto, el Presidente ordena que de inmediato se proceda a citar a los Congresistas.

Asimismo, se convoca a períodos de sesiones extraordinarias cuando lo soliciten por escrito las tres quintas partes del número legal de Congresistas. En la solicitud de convocatoria debe indicarse los temas materia de la convocatoria. El Presidente del Congreso convoca a los Congresistas a períodos de sesiones extraordinarias dentro de los quince días siguientes a la recepción de la solicitud; en su defecto la convocatoria es realizada por uno de los Vicepresidentes del Congreso, en su orden, o el Oficial Mayor, en último caso.

Durante los períodos de sesiones extraordinarias sólo se podrá tratar los temas materia de la convocatoria”.

En ese orden de ideas, el razonamiento del Tribunal sobre este punto es confuso, o, en todo caso, insuficiente. ¿Existe una posible finalidad en el desdoblamiento de una legislatura ordinaria que no resulte reñida con la Constitución? ¿Si la modificación introducida por la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR no es inconstitucional *per se*, podría admitirse que un Congreso (digamos, el que resulte de las elecciones del año 2026) disponga mediante Resolución Legislativa, que sesionará no en dos sino en cuatro legislaturas por año?

Considero que el Tribunal Constitucional ha debido desarrollar mejor este punto, en atención a su condición de supremo intérprete de la Constitución. La modificación en la extensión de las legislaturas en efecto no es inconstitucional, en la medida que, en atención a la excepcionalidad y flexibilidad de las circunstancias, así como a la autonomía normativa del Congreso, éste puede alterar su calendario. Sin embargo, la introducción de legislaturas adicionales debería considerarse, *per se*, reñida con la constitución, en la medida que no es posible concebir otra intención que no sea la de aprobar reformas constitucionales sin referéndum.

Incluso, como expuse en el acápite referido a los antecedentes históricos, así nos encontremos ante un verdadero escenario de crisis, como lo fue la transición de la dictadura fujimorista hacia la democracia a inicios de la década del 2000, en el que resultaba urgente aprobar la reforma constitucional que eliminaba la posibilidad de reelección inmediata, acortar el mandato de Fujimori y fijar las reglas para las elecciones del año 2001 que marcarían el retorno a la democracia¹⁷, la opción finalmente adoptada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa 012-2000-CR, fue la de adelantar el inicio de la segunda legislatura ordinaria del 01 de marzo (como manda el artículo 49 del Reglamento del Congreso) al 01 de noviembre del año anterior. No se desdobló ni se introdujo una legislatura ordinaria adicional, como inicialmente se planteó mediante la Resolución Legislativa 003-2000-CR y 004-2000-CR.

Por todo lo expuesto, debemos concluir que, en efecto es precisamente el principio de rigidez constitucional el principio más severamente vulnerado por los legisladores que aprobaron la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, con la única finalidad de aprobar reformas constitucionales “*express*”.

¹⁷ Reformas aprobadas mediante Ley 27365 del 04 de noviembre del año 2000.

5.4. ¿El desdoblamiento de la tercera legislatura está reñido con el principio de deliberación democrática?

El principio de deliberación no se encuentra expresamente consagrado en la Constitución. Podemos, sin embargo, inferirlo de mandatos como la prohibición de discriminación por motivos de opinión, el derecho a la libertad de expresión y la prohibición de los delitos de opinión (artículo 2 incisos 2, 3 y 4). El principio de deliberación subyace también a la idea misma de un Estado democrático y un gobierno representativo (artículo 43) y al derecho de los ciudadanos de integrar organizaciones políticas (artículo 35). La constitución promueve la deliberación al determinar que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente dictaminado en la respectiva comisión (artículo 105). Incluso, cuando el texto constitucional regula las figuras de la interpelación y la cuestión de confianza (artículos 131 y 132), establece plazos fijos, como por ejemplo que la moción de censura se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. De la misma manera el ya citado artículo 206 al exigir una doble votación en dos legislaturas sucesivas, lo hace inspirado en el principio de deliberación democrática.

El debate, la discusión alturada, toma tiempo. Tiempo necesario para que todas las opiniones, todas las posturas políticas puedan ser escuchadas, tanto las que están representadas en el Congreso, como las que se expresan en la ciudadanía misma. Esta es la razón de ser de los plazos y requisitos temporales que exige la Constitución en los artículos señalados.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el principio de deliberación. En la sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, que dispuso el impedimento a los congresistas sin grupo parlamentario de postular a cargos en la mesa directiva o en las comisiones, se refirió a la deliberación en estos términos:

“La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, (...) debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite”.¹⁸

Por otro lado, en la sentencia 0006-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), el Tribunal Constitucional, por primera vez, ha declarado una norma (la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR) como inconstitucional por presentarse un déficit deliberativo en el procedimiento de formación de la misma. Para el Tribunal, este déficit radica tanto en la exoneración del proyecto de resolución legislativa del trámite de dictamen en la Comisión de Constitución y Reglamento (fundamento 26 de la sentencia), como en la exoneración de segunda votación (fundamentos 29 y 30). No es el caso de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, como ya se discutió en el acápite relativo a la inconstitucionalidad formal, pues su proyecto de resolución si fue dictaminado y exonerado de segunda votación de manera conforme al Reglamento del Congreso. Sin embargo, el problema jurídico que nos estamos planteando en este acápite es si el desdoblamiento de la tercera legislatura ordinaria en dos legislaturas resulta contrario al principio de deliberación democrática, no el trámite legislativo de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR (que como ya se vio, fue formalmente correcto).

De la revisión de la sentencia del caso Cuestión de Confianza, podemos concluir que no es este el único vicio de inconstitucionalidad detectado por el Tribunal, pero es significativo que el déficit deliberativo haya sido invocado, pues constituye un esfuerzo por parte de nuestros jueces constitucionales de institucionalizar el paradigma de la democracia deliberativa, paradigma que había permanecido como un deseo o aspiración, esencialmente, en la doctrina de autores como Jürgen Habermas o John Rawls.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 0006-2017-PI-TC, fundamentos 3 y 4.

Como ya se adelantó en el punto referido a la infracción al principio de rigidez constitucional, soy de la opinión que debemos tender hacia un Estado en el que ningún aspecto de la vida jurídica y política están exentos de control constitucional. En ese sentido, debemos entender por superados el antiguo principio de la democracia representativa, que se agota en la idea de que, mediante el voto popular, los que resulten elegidos, nuestros representantes, no quedan sujetos más que a su propia conciencia; y que la legitimidad de sus decisiones se agota en la lógica de las mayorías. La no sujeción a mandato imperativo de los Congresistas (artículo 93) es un argumento constitucional en ese sentido. Pero el espíritu de la constitución y la jurisprudencia de su supremo intérprete, deberían inclinarnos a adoptar un paradigma de la democracia que no sea únicamente representativa, sino también deliberativa.

En ese sentido, señala Nino (1997): "(...) algún grado de representación es necesario en la comunidad política dada la imposibilidad de la discusión cara a cara a nivel nacional, la complejidad de los asuntos políticos actuales y la necesidad de respetar la autonomía personal. (...) Si la democracia es un sucedáneo de la discusión moral, la representación consistirá en una delegación producida a fin de hacer posible la continuación de la discusión que los ciudadanos han comenzado" (p. 205).

En esa misma línea, opina Cass Sustein (2001):

"Those who believe in deliberative democracy think that by itself the idea of "majority rule" is a caricature of the democratic aspiration. They insist that government is not a kind of Aggregating Machine, trying to uncover people's desires, to sum them up, and then to translate them into law. They claim that democratic government is based on reasons and arguments, not just votes and power."

"A deliberative democracy, operating under a good constitution, responds to political disagreements not simply by majority rule, but also by attempting to create institutions that will ensure reflection and reason-giving" (p. 7).

Debemos tender hacia una democracia que se sustente en el poder del intercambio de ideas, de razones. Razones de sentido común, que puedan ser entendidos y aceptados por todos como razones, no únicamente por los que comparten la ideología o la agrupación política de quien esgrime el argumento. Ese intercambio de ideas, ese

debate, debe tener un espacio de tiempo adecuado, para que se produzca sin apresuramientos.

En ese sentido, el desdoblamiento de la tercera legislatura ordinaria por parte de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, realizada cuando la tercera legislatura estaba por terminar, produciendo una cuarta legislatura de duración notoriamente más breve que las anteriores (ver cuadro 01), eliminando la pausa o receso parlamentario entre una y otra legislatura, es contrario al principio de deliberación democrática.

5.5. La declaración de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR por parte del Tribunal Constitucional, ¿debe acarrear consigo la inconstitucionalidad por consecuencia de las Leyes de Reforma Constitucional 31280, 31304 y 31305 aprobadas durante la vigencia de la cuarta legislatura irregular?

La Constitución de 1993 ha consagrado, de manera explícita, el principio de supremacía constitucional en su artículo 51. Según este principio, la Constitución debe entenderse como una verdadera norma jurídica, de obligatoria observancia para los poderes constituidos, y no como una mera norma o declaración política.¹⁹

Por otro lado, en su Título V, la Constitución ha encargado la efectiva vigencia del principio de supremacía constitucional, instaurando las garantías constitucionales, entre ellas, la acción de inconstitucionalidad (artículo 200, inciso 4), instaurando al Tribunal Constitucional como órgano de control de la Constitución (artículo 201) e instancia única para conocer los procesos de acción de inconstitucionalidad (artículo 202).

Sin embargo, el artículo 204 señala expresamente que: “(...) No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal.” En la misma línea, el artículo 80 del Nuevo Código Procesal Constitucional: “Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos (...)”.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N.º 5854-2005-PA/TC, fundamento 3.

Estas son las normas que motivaron los fundamentos de los votos de los magistrados Ferrero Costa y Espinosa – Saldaña Barrera, en el sentido que discrepan con la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia (en aplicación del artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional²⁰) de las leyes de reforma constitucional aprobadas en segunda votación durante la cuarta legislatura creada mediante la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.

Sin embargo, podemos encontrar respuestas a este problema jurídico en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En una sentencia publicada en enero del año 2003, recaída en un expediente de acción de inconstitucionalidad sobre la Ley 27600, que suprimió la firma del dictador Alberto Fujimori y propuso en su artículo segundo la elaboración de un proyecto de reforma total de la Constitución por parte de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales (proyecto que nunca llegó a materializarse), el Tribunal Constitucional se refirió al problema de la reforma constitucional en los siguientes términos:

“Si el resultado de la tarea constituyente, prima facie, resulta aceptable en términos sociales, como típico producto de un esfuerzo en el tiempo, la evolución que, por el contrario, experimenta la sociedad en la que la referida Constitución se aplica, tiende a desvirtuar, con el paso de los años, cualquier hipotético perfeccionismo. En dicho contexto, y ante la evidencia de constatar la presencia de vacíos, incongruencias, inadaptaciones y todo tipo de omisiones en el texto de una Constitución y la necesidad de que los mismos puedan quedar superados en algún momento, es que cobra legitimidad el llamado poder de reforma constitucional (...).”²¹

“En la medida que se admite que el poder de reforma constitucional está revestido de ciertos criterios en su forma de ejercicio, éstos se instituyen como auténticos límites o reglas de obligatoria observancia. El Poder de Reforma Constitucional, y a diferencia de lo que ocurre con el Poder Constituyente, es un poder limitado”.²²

²⁰ Artículo 77: La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 014-2002-AI/TC, fundamento 68.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 014-2002-AI/TC, fundamento 71.

Estos límites, elabora el Tribunal, pueden ser formales como materiales. Los límites formales son básicamente los que establece el artículo 206, mientras que los límites materiales se refieren a los contenidos de la constitución que no pueden ser modificados o suprimidos, como por ejemplo los derechos fundamentales, la primacía de la persona y su dignidad o la forma republicana de gobierno. Se tratan, en la Constitución de 1993, de límites materiales implícitos, pues a diferencia de otras constituciones históricas²³, la de 1993 no contiene una llamada “cláusula pétrea”. En ese sentido, al haber desdoblado la tercera legislatura, el Congreso de la República ha cumplido solo en apariencia el límite formal que el artículo 206 le impone para el ejercicio del poder reformador de la constitución.

También podemos encontrar respuestas en el Nuevo Código Procesal Constitucional, cuando en su artículo 82 desarrolla los efectos de la irretroactividad:

“Las sentencias declaratorias de ilegalidad o inconstitucionalidad no conceden derecho a reabrir procesos concluidos en los que se hayan aplicado las normas declaradas inconstitucionales, salvo en las materias previstas en el segundo párrafo del artículo 103 y último párrafo del artículo 74 de la Constitución.

Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado.”

Ese es el sentido que el Tribunal Constitucional le da a la irretroactividad, al señalar en el fundamento 54 de la sentencia que: “la declaratoria de inconstitucionalidad (...) no afecta las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la cuarta legislatura y tampoco alcanza a los efectos jurídicos que se hubiesen desplegado en aplicación de las leyes de reforma constitucional.”

Una sentencia que declare inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, pero que admita la constitucionalidad de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305 aprobadas durante la vigencia de la cuarta legislatura irregular, sería contraria al principio de economía procesal (Art. III del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional), pues dejaría abierta la

²³ Por ejemplo, el artículo 142 de la Constitución de 1933: “No hay reelección presidencial inmediata. Esta prohibición no puede ser reformada ni derogada. El autor o autores de la proposición reformatoria o derogatoria, y los que la apoyen, directa o indirectamente, cesarán, de hecho, en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública.”

posibilidad de que cada una de las leyes de reforma aprobadas sea cuestionada en un nuevo proceso de acción de inconstitucionalidad, procesos en los cuales el Tribunal tendría que pronunciarse de manera estimativa, al estar las leyes afectadas por un vicio de origen (su segunda votación se produjo de manera irregular). Esto dilataría innecesariamente la controversia, tornando el proceso de control de constitucionalidad en ineficiente.

Una sentencia de esas características implicaría, además, una renuncia por parte del Tribunal a su rol político. Como señala Landa (2018): "(...) el TC es también un órgano político, en tanto crea derecho, pues en última instancia es el vocero del poder constituyente, dada su condición de supremo intérprete de la Constitución. Esta concepción acarrea que sus decisiones puedan tener efectos políticos" (p. 86). La declaración de inconstitucionalidad únicamente de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, más no de las Leyes 31280, 31304 y 31305, habilitaría al Congreso de la República a utilizar nuevamente la misma estrategia o solución política, cuando se vea nuevamente ante la imposibilidad de cumplir con la doble votación que exige el artículo 206 para la reforma constitucional. Especialmente tomando en cuenta que, en su fundamento 34 el Tribunal argumenta que, incluso el desdoblamiento de las legislaturas, no resulta reñido per se, con la Constitución, si se le evalúa en abstracto. Esta argumentación, como ya lo señalé líneas arriba, me parece equivocada.

Estando a lo expuesto, considerando la línea argumentativa iniciada por el Tribunal Constitucional en el caso de la supresión de la firma de Alberto Fujimori, lo dispuesto por el artículo 82 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el principio de economía procesal y el sinsentido político y práctico que significaría declarar la inconstitucionalidad únicamente de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR; debemos concluir que la declaración de inconstitucionalidad no solo puede sino que debe acarrear consigo la inconstitucionalidad por conexión de las leyes 31280, 31304 y 31305, en tanto su segunda votación se realizó durante una legislatura ordinaria que no es tal.

6. CONCLUSIONES

Durante la redacción de este informe jurídico, se produjo un fallido intento de golpe de estado por parte del ex Presidente Pedro Castillo y la sucesión en el poder de su

compañera de plancha presidencial como vicepresidenta, la señora Dina Boluarte. Estos sucesos han desencadenado una serie de protestas y manifestaciones que han hecho replantearse a los poderes públicos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, la posibilidad de completar su mandato hasta el año 2026, tal como indicó la presidenta en su juramentación.

Ante la necesidad de hacer una reforma constitucional para poder concretar un adelanto de elecciones, se han presentado diversas propuestas por parte de los parlamentarios. Por un lado, la Junta de Portavoces, acordó la ampliación de la primera legislatura ordinaria del período anual 2022-2023, del 15 de diciembre 2022 al 31 de enero 2023, mediante Decreto de Presidencia 001-2022-2023-P-CR. Por otro lado, si consultamos la web del Congreso de la República, veremos que se encuentran actualmente en trámite dos proyectos de ley²⁴, que en su lugar proponen que la primera legislatura ordinaria culmine en su fecha regular y adelantar el inicio de la segunda legislatura ordinaria al 01 de enero 2023.

Más allá de qué solución sea más óptima o conveniente, asunto que es debatible y no es pertinente discutir aquí, lo destacable es que ningún parlamentario o agrupación política ha propuesto la creación de legislaturas adicionales (es decir, utilizar la solución del desdoblamiento). Se trata de una muestra de madurez y aprendizaje por parte de nuestros representantes.

Las modificaciones en las fechas de inicio y fin de las legislaturas ordinarias, sea como ampliación de la convocatoria mediante Decreto del Presidente del Congreso (en concordancia con lo que dispone el artículo 49 del Reglamento del Congreso en su último párrafo) o mediante la incorporación de una disposición transitoria al Reglamento, forman parte de la autonomía normativa del Congreso de la República. La divergencia con las fechas que dispone el artículo 49, debe entenderse como parte de esta autonomía, en atención a las situaciones excepcionales o contextos de crisis a los que hace alusión el Tribunal Constitucional en su fundamento 32.

Sin embargo, discrepo con lo señalado por el Tribunal en el sentido de que la eventual división de una legislatura ordinaria no resulta en si mismo y evaluado en abstracto, reñido con la Constitución. Afirmar que lo inconstitucional es la finalidad perseguida con el desdoblamiento, o el uso indebido de esta figura, es incoherente. No existe otro procedimiento parlamentario, sea de carácter legislativo, de control político, o de

²⁴ PL 3764/2022-CR y PL 3788/2022-CR

representación, que haga necesaria la creación de legislaturas ordinarias adicionales. Aceptar esta posibilidad significaría una vulneración muy profunda al principio de rigidez y, en consecuencia, al principio de supremacía constitucional. Si el desdoblamiento de legislaturas no es *per se* inconstitucional, nada impediría entonces que en el futuro un Parlamento decida programar sus sesiones no en dos, sino en cuatro u ocho legislaturas ordinarias. El artículo 206 y los límites al ejercicio del poder de reforma constitucional, quedarían vaciados de sentido.

Esta debilidad en la argumentación del Tribunal, se origina en la omisión del texto constitucional de 1993, al no contener un artículo que disponga la duración o siquiera el número de legislaturas parlamentarias ordinarias. Todas nuestras constituciones históricas, incluyendo la de Cádiz, se han referido a este tema, como puede apreciarse en el cuadro 2. Se trata de una omisión que afecta el equilibrio de poderes, pues otorga al legislativo una excesiva discrecionalidad en el manejo de sus períodos de sesiones. Asimismo, no definir la cantidad de legislaturas en un período anual de sesiones, demuestra una pobre técnica legislativa por parte del constituyente, ya que la Constitución se refiere a las legislaturas ordinarias y extraordinarias en los artículos 95, 118, 130 y 206. Se trata, en mi opinión, de una omisión que el Congreso debería, vía reforma constitucional, subsanar, añadiendo un artículo 90-B que indique que el Congreso es convocado por su presidente en legislatura ordinaria dos veces al año. No sería necesario referirse a las fechas de inicio y fin. No obstante, al carecer de incentivos para renunciar a la discrecionalidad que le otorga el hecho de que este tema esté enteramente relegado al Reglamento del Congreso, es difícil imaginar que ello ocurra.

Finalmente, considero que, en contextos de crisis política como el que vivimos actualmente, o aquel por el que transitamos como República a fines del año 2000, la urgencia de adoptar decisiones que implican reformas a la constitución, como el adelanto de elecciones y el recorte a los mandatos regulares de los poderes públicos, tornan en necesaria y razonable la modificación de la duración de las legislaturas ordinarias. El apremio y la urgencia pueden significar la reducción o incluso la eliminación del receso parlamentario entre legislaturas, lo que importa un sacrificio razonable al principio de deliberación democrática. Fue el caso de la Resolución Legislativa 012-2000-CR en diciembre del año 2000 y todo indica que es también la solución que adoptarán los parlamentarios en la crisis que atravesamos actualmente. No es el caso de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que desdobló la tercera

legislatura ordinaria con la única finalidad de introducir reformas constitucionales “express”.

BIBLIOGRAFÍA:

- Arias López, B. (2013). Rigidez e interpretación constitucional. *Pensamiento Constitucional N° 18*. Lima. Fondo Editorial PUCP.
- De Vega, P. (1988). *La Reforma Constitucional y la Problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona. Ariel.
- Delgado Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento: Introducción al estudio del Congreso peruano*. Lima. Oficialía Mayor del Congreso de la República.
- Delgado Guembes, C. (2016). *El orden representativo, la organización del Congreso y los procesos parlamentarios*. Lima. Ediciones del Congreso del Perú.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes Salvajes*. Madrid. Trotta.
- Landa, C. (2018). *Derecho Procesal Constitucional*. Lima. Fondo Editorial PUCP.
- Nino, C. (1997). *La Constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona. Gedisa.
- Pease, H. (2006). *Por los pasos perdidos: El parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Pease, H. y Romero, G. (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Lima. Fondo Editorial PUCP.
- Peralta Martínez, R. (2007). Sobre el poder constituyente y la rigidez constitucional. *Revista Pensamiento Constitucional N°. 12*. Lima. Fondo Editorial PUCP.
- Sunstein, C. (2001). *Designing Democracy. What Constitutions Do*. Nueva York. Oxford University Press.

Villanueva, R. (2022). *Aspectos básicos para entender el derecho del Estado constitucional*. Lima. Fondo Editorial PUCP.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 14:59:31-0500

Pleno. Sentencia 918/2021

Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias | 1

Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC
(acumulados)

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de noviembre de 2021, los magistrados Ledesma Narváez (con fundamento de voto), Ferrero Costa (con fundamento de voto), Miranda Canales, Blume Fortini (con fundamento de voto), Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la siguiente sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.
2. Declarar la inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305, en los términos desarrollados *supra*, de acuerdo con el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

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

Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 18:24:28-0500

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 17:20:47-0500

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 17:46:00-0500

Firmado digitalmente por:
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA
Eloy Andres FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/11/2021 08:11:04-0500

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 19/11/2021 15:27:16-0500



PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11 de noviembre de 2021

Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias

**COLEGIOS DE ABOGADOS DE AYACUCHO, EL SANTA Y LAMBAYEQUE V.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Asunto

Demanda contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República.

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES 4

 A. Petitorio constitucional 4

 B. Argumentos de las partes 4

Demandas 4

Contestación de la demanda 6

Amicus curiae 7

II. FUNDAMENTOS 7

 §1. Delimitación de la controversia 7

 §2. La autonomía normativa del Congreso de la República 8

 §3. Análisis de constitucionalidad formal 10

 §4. Análisis de constitucionalidad sustantiva 12

La Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR 12

Las legislaturas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso 13

El desdoblamiento de una legislatura ordinaria 15

 §5. Efectos de la presente sentencia 18

III. FALLO 19



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de noviembre del 2021, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados; Ledesma Narváez (Presidenta); Ferrero Costa (Vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera.

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio constitucional

El 10 de junio de 2021, don Pedro Castilla Torres, Decano del Colegio de Abogados de Ayacucho, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, publicada el 3 de junio de 2021 en el diario oficial *El Peruano*, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República (en adelante RCR), tramitada en el expediente 0019-2021-PI/TC. El 15 de junio de 2021, don Christiam Ernesto Estrada Velarde, Decano del Colegio de Abogados del Santa, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la misma resolución legislativa, correspondiente al Expediente 0021-2021-PI/TC. El 18 de junio de 2021, don Carlos Manuel Martínez Oblitas, Decano del Colegio de Abogados de Lambayeque, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la resolución legislativa antes referida, tramitada en el Expediente 0022-2021-PI/TC. En dichas demandas se solicita se declare la inconstitucionalidad de la resolución legislativa impugnada por considerar que ha incurrido en vicios de forma y fondo.

Por su parte, el 7 de octubre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contesta las demandas mediante escritos en los que solicita que sean declaradas improcedentes.

B. Argumentos de las partes

Demandas

En el este caso, los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque han presentado demandas de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR de un mismo tenor y, en consecuencia, serán resumidas conjuntamente:

- Alegan que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR vulnera por la forma el artículo 94 de la Constitución, por cuanto contraviene el penúltimo y el último párrafo del artículo 78 del RCR, al haber sido aprobada sin doble votación. Señalan



que la exoneración de la segunda votación vulnera la Constitución de manera indirecta. Mencionan que con el Congreso unicameral previsto en la Constitución la doble votación viene a ser una etapa del procedimiento legislativo de especial importancia ante la inexistencia de una segunda cámara. Es por ello que el RCR dispone que debe efectuarse luego de siete días calendario, como mínimo, de realizarse la primera.

- En relación con el cuestionamiento de fondo, refieren que la norma sometida a control infringe los principios de deliberación y rigidez constitucional que subyacen tras una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 90 (segundo párrafo), 134 (tercer párrafo), 135 (segundo párrafo), 136 (segundo párrafo) y 206 (primer párrafo) de la Constitución por cuanto vulnera los artículos 47, 48 y 49 del RCR.
- Argumentan que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (en adelante, la Comisión), en su Dictamen de 12 de mayo de 2021, aprobó el Proyecto de Ley 6954/2020-CR que dio lugar a la disposición impugnada (Anexo 1-F obrante en la página 58 del archivo que contiene la demanda), tomando como razón esencial para crear una legislatura adicional la eventual necesidad de aprobar leyes de reforma constitucional. Indican que la potestad de reforma constitucional del Congreso, en su calidad de poder constituido, no puede significar el relajamiento de los principios de rigidez y deliberación constitucional.
- Sostienen que el Parlamento extraordinariamente elegido después de la disolución del Congreso debía completar el periodo quinquenal porque está explícitamente mencionado en el último párrafo del artículo 136 de la Constitución y que además ha sido interpretado por el Jurado Nacional de Elecciones en el sentido de que los congresistas electos para integrar el Congreso extraordinario como consecuencia de la disolución parlamentaria supone retomar el periodo anual parlamentario dentro de los plazos fijados por el artículo 49 del RCR.
- Sin embargo, indican que el Congreso aprobó la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR, en cuyo artículo único incorporó la Tercera Disposición Transitoria del RCR y se regularon tres legislaturas ordinarias. Agregan que ello es contrario al principio de rigidez constitucional, ya que da a entender que una reforma constitucional puede aprobarse en una legislatura extraordinaria que sea convocada para tal fin.
- Alegan que dichos poderes del Estado debían observar que las legislaturas calcen dentro del año y medio que faltaba para culminar el quinquenio congresal 2016-2021. Y en esa proyección, debía presupuestar el uso de su competencia en materia de reformas constitucionales. Señalan que una reforma como la mencionada sólo podría aprobarse en una legislatura ordinaria dentro de un periodo quinquenal en que opera un Congreso, bien se trate de seguir la regla de procedimiento ordinario de reforma o la regla de procedimiento extraordinario.



- Refieren también que la Resolución Legislativa impugnada infringe el *principio de razonabilidad* que subyace en la disposición del último párrafo del artículo 200 de la norma fundamental, por lo que merece ser analizada la justificación legal y constitucional de la potestad única y exclusiva del Congreso de la República para establecer, modificar o aumentar la cantidad de sesiones ordinarias dentro de un periodo anual.
- Por las razones expuestas *supra*, indican que el Parlamento tiene serias limitaciones para que en un período anual de sesiones (esencialmente en aquel que corresponde al último año del período quinquenal parlamentario) pueda crear tres (3) legislaturas ordinarias con el propósito de poder emplear la regla de procedimiento extraordinario o especial que prevé el artículo 206 de la Constitución, omitiendo el referéndum ratificatorio.
- Por otro lado, los demandantes también solicitan que se declare, por conexión o consecuencia, la inconstitucionalidad de todas y cada una de las leyes de reforma constitucional aprobadas por el legislativo durante la vigencia de la legislatura creada por la modificatoria de la Tercera Disposición Transitoria del RCR, impugnada en el presente proceso.
- Añaden, por último, que al ser aprobada cualquier reforma constitucional como las que aparecen en la agenda del Pleno del Congreso programadas para los días 9, 10 y 11 de junio (Anexo 1-G obrante en la página 75 del archivo de la demanda), en la medida que la disposición impugnada es inconstitucional también lo será cualquiera de dichas reformas, puesto que se habría incumplido el procedimiento que establece el artículo 206 de la Constitución.

Contestación de la demanda

El 7 de octubre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contestó las demandas de inconstitucionalidad de los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque mediante escritos que resultan de un mismo tenor y que, en consecuencia, serán resumidos conjuntamente:

- Alega que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR constituye una norma con rango de ley que tiene una vigencia temporal limitada. En tal sentido, señala que la norma impugnada habría dejado de pertenecer al ordenamiento jurídico, pues su vigencia habría cesado.
- Agrega que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la norma impugnada sólo podría ser objeto de control en tres supuestos: i) Si continúa siendo aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas que ocurrieron durante su vigencia y que aún no han quedado agotadas; ii) Si, por estar referida a materia penal o tributaria, su declaratoria de inconstitucionalidad habilita la reapertura de procesos en los que ha sido aplicada; y, iii) Si es aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas posteriores a la cesación de su vigencia.



- Recalca que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR no se enmarca en ninguno de los supuestos mencionados, pues no continúa siendo aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas que ocurrieron durante su vigencia y que aún no han sido agotadas, no versa sobre materia penal o tributaria y no ha sido aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas posteriores a la cesación de su vigencia.
- Por consiguiente, sostiene que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR no puede ser objeto de control constitucional y que este Tribunal debe proceder como en los Expedientes 00003-2018-PI/TC y 00001-2017-PI/TC declarando improcedentes las presentes demandas por sustracción de la materia.

Amicus curiae

El 5 de agosto, este Tribunal admitió al Instituto de Defensa Legal en calidad de *amicus curiae*. Asimismo, el 2 de setiembre se emitió el auto admitiendo a los señores abogados Domingo García Belaunde y Gerardo Eto Cruz en calidad de *amicus curiae*.

II. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación de la controversia

1. Los demandantes cuestionan la constitucionalidad de la totalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República (RCR). La norma impugnada dispone lo siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. MODIFICACIÓN DE LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Modifícase la tercera disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la República, la que queda redactada de la siguiente manera:
“DISPOSICIONES TRANSITORIAS
[...]
TERCERA. El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 desarrollará sus funciones en cuatro períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:
a) El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020.
b) El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020.
c) El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 12 de junio de 2021.
d) El cuarto se inicia el 13 de junio de 2021 y termina el 16 de julio de 2021”.



2. Los cuestionamientos a la constitucionalidad de la norma son los siguientes:

NORMA IMPUGNADA	DE MANERA INDIRECTA Y POR LA FORMA
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 021-2020-2021-CR	<ul style="list-style-type: none">• Contraviene el último y el penúltimo párrafo del artículo 78 del RCR y, en ese sentido, resulta contrario al artículo 94 de la Constitución.
	DE MANERA INDIRECTA Y POR EL FONDO
	<ul style="list-style-type: none">• Infringe lo dispuesto por los artículos 47, 48 y 49 del RCR y, en tal sentido, los artículos 90 (segundo párrafo), 134 (tercer párrafo), 135 (segundo párrafo), 136 (segundo párrafo) y 206 (primer párrafo) de la Constitución.
	DE MANERA DIRECTA Y POR EL FONDO
	<ul style="list-style-type: none">• El principio de razonabilidad que se desprende del último párrafo del artículo 200 de la Constitución.

3. Los recurrentes solicitan también que se declare, por conexión, la inconstitucionalidad total de las diversas leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso de la República durante la vigencia de la inconstitucional legislatura creada por la disposición aludida. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en el auto admisorio de la demanda, indicó que:

el régimen procesal de la inconstitucionalidad de normas conexas se encuentra previsto en el artículo 77 del CPCo como una potestad propia del Tribunal Constitucional, la cual se podría ejercer luego de analizar la constitucionalidad de la norma cuestionada y en la que, de ser el caso, declarará también la inconstitucionalidad de aquella otra norma legal o infralegal a la que se debe extender por conexión o consecuencia. No corresponde pues, en esta etapa de calificación de la demanda, pronunciarse por esta inconstitucionalidad por conexidad (fundamento 5).

4. El control de constitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR requerirá analizar el contenido y alcances del principio de autonomía normativa del Congreso de la República en el ámbito de la aprobación y modificación de su Reglamento, de forma previa al examen sobre su compatibilidad con la Constitución.

§2. La autonomía normativa del Congreso de la República

5. La autonomía normativa del Congreso de la República se ejerce en el ámbito de la aprobación y modificación de su propio Reglamento, instrumento jurídico esencial para las actuaciones parlamentarias y, específicamente, en el ámbito de su organización y funcionamiento. La Constitución en su artículo 94 establece que:

El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley



y, el artículo 3 del Reglamento del Congreso, dice que:

El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene *autonomía normativa*, económica, administrativa y política [*énfasis añadido*].

Asimismo, el artículo 4 del citado Reglamento regula la función legislativa que desarrolla este órgano constituido.

6. Dentro de su autonomía normativa y considerando lo dispuesto en el artículo 94 y en el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución, el Reglamento del Congreso tiene:
 - a) Fuerza de ley;
 - b) Rango de ley; y,
 - c) Naturaleza de ley orgánica (Cfr. Sentencia 0006-2003-PI/TC, fundamento 1, Sentencia 0022-2004-PI/TC, fundamento 23; Sentencias 047-2004-PI/TC, fundamentos 23 y 24).
7. Es por ello que tiene capacidad:

para innovar *in suo ordine* y dentro de los límites de la Constitución el ordenamiento jurídico, y, en segundo lugar, para resistir frente a modificaciones, suspensiones o derogaciones por parte de otras fuentes (Sentencia 0016-2013-PI/TC, fundamento 15).
8. Por ello, el Reglamento del Congreso es susceptible de ser controlado a través de un proceso de inconstitucionalidad y, además, puede ser considerado como parte integrante del bloque de constitucionalidad para evaluar la forma en que una ley debe ser expedida (Sentencia 0003 -2008-PI/TC, fundamento 12).
9. Al respecto, este Tribunal ha explicitado que el Reglamento del Congreso, *prima facie*, posee una naturaleza equivalente a la de una ley orgánica (Sentencia 0022-2004-PI/TC, fundamento 23).
10. Esta conclusión se refuerza si consideramos que la reforma del Reglamento del Congreso requiere el voto conforme de más de la mitad del número legal de sus miembros, considerando lo establecido en el artículo 106 de la Constitución, como se establece también en el texto y conclusiones del Informe 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República¹.

¹ Congreso de la República (2007). Comisión de Constitución y Reglamento. Informe 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR sobre la naturaleza y votación requerida para la modificación del Reglamento del Congreso, pp. 12-13.



11. No obstante, conforme se expuso en la Sentencia 0013-2009-PI/TC

No todas las normas contenidas en el Reglamento del Congreso de la República o todas aquellas que el legislador considere incorporar tienen o tendrían la naturaleza de Ley Orgánica, sino solo aquellas (...) que regulan su estructura y funcionamiento (...) (fundamento 18).

12. Así, el Reglamento del Congreso es una fuente primaria de derecho que solo se somete a la Constitución (Sentencias 0006-2003-PI/TC, fundamento 1; Sentencia 0047-2004-PI/TC, fundamento 23).

13. De modo que la actuación de dicho Poder del Estado, en el ámbito de la aprobación y modificación de su Reglamento, se rige por el principio de autonomía normativa, dentro de lo dispuesto por la Constitución.

14. Según lo expuesto, el Congreso de la República se da, a sí mismo, su Reglamento —no equiparable con leyes ordinarias ni con reglamentos administrativos—, con una finalidad específica, que es susceptible de ser sometida a control de constitucionalidad, como es la regulación de sus propias actividades y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales (Sentencia 0016-2013-PI/TC, fundamento 32).

15. Este Tribunal en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, ha establecido que es consistente con la Constitución sostener que el Congreso de la República cuenta con autonomía normativa para los fines establecidos en el artículo 1 de su Reglamento, como son:

- Precisar las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente;
- Definir la organización y funcionamiento del Congreso;
- Establecer los derechos y deberes de los Congresistas; y
- Regular los procedimientos parlamentarios.

§3. Análisis de constitucionalidad formal

16. El proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley, tomando a la Constitución como parámetro de evaluación. En ocasiones, dicho parámetro puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-PI/TC, fundamento 5). Las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el análisis formal de la resolución legislativa cuestionada.



17. Para el presente caso, dicho parámetro está compuesto por el Reglamento del Congreso de la República que regula el procedimiento de aprobación de resoluciones legislativas y el funcionamiento del órgano. Como se ha indicado previamente, la Constitución ha conferido al Congreso de la República la atribución de elaborar y aprobar su propio Reglamento, lo que implica también la de modificarlo. Dicho Reglamento ha establecido las etapas, reglas y, también, excepciones en el trámite de presentación y aprobación de las proposiciones de leyes y de resoluciones legislativas (artículo 73). El texto de dicho artículo al momento de la expedición de la disposición impugnada establecía que:

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

18. Sobre el trámite de aprobación de las resoluciones legislativas, el legislador distingue, en el artículo 72 de su Reglamento, entre resoluciones legislativas (inciso h) en general y aquellas relativas a la aprobación de normas reglamentarias internas del Congreso (inciso i). Por ello, la reforma del Reglamento del Congreso se aprueba mediante una resolución legislativa, pero este supuesto no se encuentra expresamente exonerado de la doble votación.
19. No obstante, las resoluciones legislativas que modifican el Reglamento del Congreso pueden ser exoneradas de dicho requisito, conforme lo establece artículo 73 de dicho Reglamento, cuando:
- a) Sea adoptada por la Junta de Portavoces; y,
 - b) Cuenten con una votación no inferior a tres quintos de los miembros del Congreso.
20. En este caso, de la revisión del expediente digital correspondiente a la resolución legislativa impugnada², se aprecia que el texto de la disposición sometida a control fue aprobado en primera votación y que, en la misma sesión, el 1 de junio de 2021, por acuerdo del Pleno virtual, se realizó la exoneración de segunda votación. La primera votación obtuvo 75 votos a favor, 33 en contra y 5 abstenciones³; mientras

² Consulta realizada al Expediente Virtual correspondiente a la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR. Disponible en el sitio web del Congreso de la República, <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLPro-Ley2016.nsf/e70a58c255248239052586cd0055cb8a/e86f2c0944ddc0600525866200838871?OpenDocument>

³ Consulta realizada al Expediente Virtual correspondiente a la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR. Disponible en el sitio web del Congreso de la República, https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/AV0695420210601.pdf



que la votación relativa a la exoneración obtuvo 74 votos a favor, 31 en contra y 6 abstenciones⁴.

21. Cabe destacar al respecto que, de conformidad con los artículos 29, 52 y siguientes de su Reglamento, el Pleno del Congreso de la República está habilitado para tomar tales decisiones con el voto conforme exigido, verificando el cumplimiento del quórum correspondiente.
22. Por tales consideraciones, este Tribunal aprecia que en el trámite de la aprobación de la norma impugnada no se ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal, por lo que corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

§4. Análisis de constitucionalidad sustantiva

La Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR

23. El Reglamento del Congreso forma parte del bloque de constitucionalidad, siempre que resulte compatible con la Constitución. La disposición impugnada debe ser comprendida en el marco de la reforma al Reglamento del Congreso realizada por la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de marzo de 2020. El artículo único de dicha norma, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada, en estricto, en el presente proceso, dispuso lo siguiente:

Artículo Único.- Agrégase la Tercera Disposición Transitoria al Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente texto:

Disposiciones Transitorias:

[...]

TERCERA.- El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 desarrollará sus funciones en tres periodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a) El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020.
- b) El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020.
- c) El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 16 de julio de 2021.

24. La citada Tercera Disposición Transitoria estableció tres legislaturas ordinarias, a efectos de completar el período parlamentario 2016-2021 luego de la disolución del Congreso del 30 de setiembre de 2019. Posteriormente, la norma impugnada dividió el tercer período ordinario, de modo tal que resultaron dos legislaturas en vez de una, durante el mismo período de tiempo, iniciado el 1 de febrero de 2021 y concluido el 16 de julio del mismo año, pero repartidos de la siguiente manera:

⁴ [1] Consulta realizada al Expediente Virtual correspondiente a la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR. Disponible en el sitio web del Congreso de la República, https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocest-proc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/06954?opendocument



- Tercera Legislatura Ordinaria: se inició el 1 de febrero de 2021 y terminó el 12 de junio de 2021.
 - Cuarta Legislatura Ordinaria: se inició el 13 de junio de 2021 y termina el 16 de julio de 2021.
25. Dicha división se realizó cuando la tercera legislatura, predefinida por la norma impugnada, estaba por culminar. En efecto, originalmente, esta iba a culminar el 16 de julio; pero, a partir del 4 de junio, entró en vigor la norma impugnada, que dispuso que dicha legislatura culminaría el 12 de junio, según lo explicado previamente. El cuarto período ordinario de sesiones es, pues, resultado de la división en dos legislaturas ordinarias del tercer período originalmente previsto en la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR.
26. Por ello, el examen de constitucionalidad que nos ocupa consistirá en determinar si el Congreso de la República podía, válidamente, realizar la división de la tercera legislatura ordinaria original en dos períodos ordinarios de sesiones.

Las legislaturas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso

27. La Constitución deja que un período de sesiones o legislatura del Congreso de la República puede ser ordinaria o extraordinaria. Al respecto, hace referencia a las legislaturas del Congreso de la República en los siguientes artículos:

Artículo 95: Sobre la irrenunciabilidad del mandato legislativo

(...)

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de *legislatura*.

Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República

(...)

6. Convocar al Congreso a *legislatura extraordinaria*; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.

7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera *legislatura ordinaria anual*.

Artículo 130: Exposición de la Política General de Gobierno. Cuestión de Confianza

(...)

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a *legislatura extraordinaria*.

Artículo 206: Reforma constitucional



Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos *legislaturas ordinarias sucesivas* con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

28. La Constitución distingue entre legislatura ordinaria y extraordinaria, pero no fija su cantidad o duración. Esto lo realiza en el Reglamento del Congreso. En lo que aquí interesa, resulta indispensable considerar lo dispuesto en sus artículos 47, 48 y 49:

Período parlamentario

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

Período anual de sesiones

Artículo 48. El período anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año.

Períodos ordinarios de sesiones

Artículo 49. Dentro del período anual de sesiones, habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a) El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.
- b) El segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio.

En cualquiera de los dos casos el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También debe ser convocado si lo solicita por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas.

29. El Reglamento del Congreso distingue, pues, entre: i) período parlamentario; ii) período anual de sesiones; y, iii) períodos ordinarios de sesiones. Así, el período anual de sesiones del Congreso comprende dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas (artículo 49 del Reglamento). El primero de dichos períodos, como ya se ha indicado, comienza el 27 de julio y concluye el 15 de diciembre; el segundo comienza el 01 de marzo y concluye el 15 de junio. Tales períodos de sesiones son denominados también legislaturas (artículo 49 del Reglamento) o legislaturas ordinarias (artículo 36 del mismo).
30. Legislatura extraordinaria, en cambio, es el período de sesiones convocado fuera del límite de la legislatura ordinaria —es decir, durante el receso parlamentario—, de acuerdo a los supuestos previstos en la Constitución, según lo detallado *supra*, y en el artículo 50 del Reglamento del Congreso.



El desdoblamiento de una legislatura ordinaria

31. Considerada en abstracto, la disposición impugnada no contraviene lo establecido en el artículo 47 del Reglamento del Congreso, respecto a la duración del período parlamentario; o, lo indicado en su artículo 48, sobre el período anual de sesiones. Sin embargo, sí difiere de lo establecido en el artículo 49 de dicho Reglamento. En lo fundamental, dicha norma indica que son dos las legislaturas ordinarias que se desarrollan durante un período anual de sesiones del Congreso de la República, indicando, además, la fecha de inicio y término de cada una.
32. Sin embargo, en la realidad pueden ocurrir situaciones excepcionales, que han sido reguladas como tales en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, como su disolución y la consecuente elección de uno nuevo. Dicho contexto de crisis, eventualmente, podría incidir en la cantidad y duración de tales legislaturas ordinarias, en un concreto período anual de sesiones.
33. Así, este Tribunal Constitucional no pierde de vista que la norma impugnada tiene como antecedente una disposición transitoria expedida en el contexto de regular el funcionamiento del Congreso de la República extraordinario, elegido para completar el período parlamentario 2016-2021.
34. A la luz de lo establecido en el referido artículo 49 del Reglamento del Congreso y de las disposiciones transitorias previstas en él, relacionadas con la materia que aquí nos ocupa, cabe diferenciar entre eventuales modificaciones al número de legislaturas ordinarias de aquellas que se realicen en su duración. Estando a lo expuesto, este Tribunal no advierte que la creación de una nueva legislatura ordinaria, la modificación de su duración, o incluso su eventual división, contravengan *per se* la Constitución.
35. Evidentemente, ello difiere del escenario regular al establecido en el artículo 49 del Reglamento en mención. Sin embargo, dicha divergencia no es inconstitucional, a menos que, más allá de la flexibilidad y excepcionalidad de las circunstancias, que pueden concurrir en los hechos, se aprecie una finalidad en el desdoblamiento que resulte reñida con la Constitución.
36. La disposición impugnada ha incidido tanto en la cantidad de legislaturas ordinarias como en su duración. Partiendo del presupuesto de tres legislaturas, establecidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma, esta ha desdoblado la tercera legislatura en dos. Dicho desdoblamiento se produjo cuando la tercera legislatura estaba por culminar, lo que ha conllevado no solo a una reducida duración de la cuarta legislatura, sino a la ausencia de una pausa temporal entre ambas.



37. En síntesis, este Tribunal advierte que en la expedición de la norma sometida a control concurren las siguientes actuaciones o hechos jurídicamente relevantes:
- a) Se desdobló o dividió la tercera legislatura en dos, cuando ésta ya estaba por culminar;
 - b) En consecuencia, la duración de la cuarta legislatura es sustancialmente menor (poco más de un mes); y,
 - c) No existió ninguna pausa entre la tercera y cuarta legislaturas.
38. No obstante, este Tribunal aprecia que, para el desarrollo de casi todas las actuaciones parlamentarias, sometidas al procedimiento legislativo, no era necesario dividir la tercera legislatura. El Congreso pudo haber continuado ejerciendo sus funciones legislativas durante la tercera legislatura ordinaria, previamente establecida, sin ningún contratiempo. Lo único que no hubiese podido hacer, era aprobar reformas parciales de la Constitución que prescindan del referéndum y cuya segunda votación estuviese pendiente.
39. La reforma de la Constitución es el único procedimiento legislativo, según la propia Constitución y el Reglamento del Congreso, que requiere de dos legislaturas ordinarias sucesivas para su aprobación. El afán de cumplir con una segunda votación favorable en una legislatura ordinaria sucesiva, a fin de prescindir de la realización de un referéndum para llevar a cabo la reforma constitucional, es *la única finalidad subyacente en la decisión de aprobar la resolución legislativa objeto de control por cuanto, como ya se señalara, ninguna otra norma requería de tal desdoblamiento.*
40. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional concluye que el problema constitucionalmente relevante en la presente causa no radica tanto en la modificación introducida, si se la evalúa en abstracto, sino en su uso indebido, orientado a trastocar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución, de cara a la realización de actuaciones parlamentarias especialmente importantes para el ordenamiento jurídico, como es el caso de la reforma constitucional (evitando así, la consulta popular).
41. Cabe añadir que durante la cuarta legislatura ordinaria establecida por la norma impugnada se llevó a cabo la segunda votación de leyes de reforma constitucional y en virtud de ello se aprobaron sendas reformas parciales de la Constitución prescindiendo del referéndum.
42. Para efectos del análisis que impone la presente causa, es necesario poner especial énfasis en el significado de la rigidez constitucional, que no es otro que aquel referido a la previsión de un procedimiento de reforma constitucional más complejo y exigente que el establecido para la modificación de las leyes ordinarias. De ahí que a los textos constitucionales que contienen una cláusula especial de reforma suelen considerárseles como constituciones rígidas, en tanto que aquellos que no contemplan un mecanismo agravado para su modificación, son considerados como



constituciones flexibles. Las Constituciones podrán tener distinto grado de rigidez o de flexibilidad, debiendo tomarse en cuenta factores como:

- a) El consentimiento necesario de las instituciones políticas para materializar la reforma constitucional: El modelo norteamericano, por ejemplo, exige para la reforma constitucional la aprobación del Congreso y el voto de los legisladores de tres cuartas partes de los estados.
 - b) Mayorías parlamentarias: Algunos textos constituciones solo exigen una votación mayoritaria para la aprobación de su reforma como sucedía, por ejemplo, con las constituciones peruanas de 1933 y 1979; y, otras, como la actual Constitución de 1993, exigen una votación calificada del Parlamento.
 - c) Participación del pueblo: La que se materializa por medio de un referéndum (participación directa) o a través de elecciones para una asamblea que deberá ratificar la reforma (participación indirecta).
43. En la adopción de un mecanismo reforzado para llevar a cabo las reformas constitucionales subyace el reconocimiento del principio de supremacía constitucional como orientador del sistema jurídico y como sustento de su carácter normativo. En el artículo 206, la Constitución establece que toda reforma al texto fundamental puede llevarse a cabo por alguno de los siguientes mecanismos:
- a) Que el proyecto de ley de reforma constitucional sea aprobado por la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso de la República (66 votos, cuando menos) y, posteriormente, sea sometido a un referéndum; o,
 - b) Que el proyecto de ley de reforma constitucional sea aprobado en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso de la República (87 votos).
44. La Constitución garantiza la estabilidad del sistema constitucional apelando no solo a la justicia constitucional (Título V de la Constitución) sino institucionalizando en el citado artículo 206 la rigidez constitucional. Esta opera como un mecanismo contra mayoritario, al imponer límites a la decisión parlamentaria con base en los derechos fundamentales y los principios desarrollados por la Constitución.
45. La Constitución descarta la obligatoriedad de la participación popular en la adopción de la decisión de reforma constitucional, pero exigiendo que el legislador respete un período de tiempo antes de que emita su segunda votación a fin de materializar el cambio constitucional. Dicha decisión constituyente se explica en el objeto de garantizar que el debate parlamentario se desarrolle sin apresuramientos, dentro de un tiempo razonable que contribuya a la necesaria reflexión y a un mejor estudio sobre la propuesta de modificación constitucional, incluso por parte de la ciudadanía.
46. Esta necesidad de tiempo razonable entre las votaciones exigidas para la reforma constitucional es impuesta por las circunstancias y no puede ser determinado en



abstracto y *a priori*. Si bien el Congreso tiene competencia para ejercer el poder de reforma, incluso omitiendo el referéndum, esta condición, por sí misma, no lo dota de legitimidad para promover y materializar un cambio constitucional, desnaturalizando artificialmente el procedimiento previsto.

47. Por ello, este Tribunal concluye que el desdoblamiento de la tercera legislatura no constituye un mecanismo legítimo para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su reforma parcial, cuando no se somete el proyecto de ley de reforma a un referéndum.
48. La división de la tercera legislatura que establece la Resolución impugnada en el presente caso fue utilizada para aprobar reformas constitucionales cumpliendo, en apariencia, con el requisito previsto en el artículo 206 de la Constitución, de la votación favorable en dos legislaturas. Si bien el Congreso tiene la atribución de modificar su reglamento, en forma exclusiva y discrecional, solo lo puede hacer dentro de los límites que derivan de la Constitución; en tal sentido, la reforma de la Constitución no pudo desconocer los requisitos por ella, como ha ocurrido en el presente caso.
49. Por tales consideraciones, corresponde declarar fundada la demanda en el presente extremo y precisar los alcances de lo aquí dispuesto en relación a las actuaciones parlamentarias realizadas durante la denominada cuarta legislatura establecida por la norma impugnada en la presente causa.

§5. Efectos de la presente sentencia

50. Así, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 202, inciso 1 y 204 de la Constitución, en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal, en los artículos 77, 80, 81 y 82 del nuevo Código Procesal Constitucional, este Tribunal considera que la declaratoria de inconstitucionalidad debe alcanzar también a las reformas a la Constitución cuya segunda votación se haya realizado durante la cuarta legislatura establecida a partir del desdoblamiento que introdujo la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.
51. Estas reformas de la Constitución no se habrían podido materializar, de no ser porque la norma sometida a control estableció una cuarta legislatura. Durante esta cuarta legislatura se llevó a cabo la segunda votación de cada una de las mismas. Así, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las siguientes leyes de reforma constitucional:
 - a) Ley 31280, *Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 99 y 191 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de instaurar el juicio de residencia para el Presidente de la República y Gobernador regional*; publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de julio de 2021.



- b) Ley 31304, *Ley de reforma constitucional que refuerza la protección del patrimonio cultural de la Nación*; publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021.
 - c) Ley 31305, *Ley de reforma constitucional que facilita al Contralor General solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria y bursátil en el marco del control gubernamental*; publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021.
52. Al declararse su inconstitucionalidad, carecen de efecto los actos posteriores a la configuración del vicio, esto es, la aprobación, en segunda votación, de los proyectos de ley de reforma constitucional aludidos. Ello afecta a los siguientes actos:
- a) Su publicación en el diario oficial *El Peruano*.
 - b) Su promulgación
 - c) El envío de la autógrafa al Presidente de la República; y
 - d) La segunda votación del proyecto de ley de reforma.
53. Asimismo, este Tribunal estima conveniente precisar que la declaración de inconstitucionalidad no alcanza a la primera votación realizada en el trámite de los correspondientes proyectos de ley de reforma constitucional. De hecho, la primera votación no ha sido impugnada ni objeto de control en esta causa; por ello, corresponde al legislador determinar si culmina o no el procedimiento de aprobación de las reformas constitucionales, llevando a cabo el referéndum o la segunda votación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución. Así, le corresponde al actual Congreso decidir si retoma o no el debate de los proyectos de ley de reforma constitucional y si prosigue o no con su procedimiento de aprobación.
54. Cabe precisar, por último, que la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en la presente sentencia no afecta las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la cuarta legislatura y tampoco alcanza a los efectos jurídicos que se hubiesen desplegado en aplicación de las leyes de reforma constitucional antes mencionadas, por cuanto lo decidido en autos rige desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano* y carece de efectos retroactivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución y el artículo 80 del nuevo Código Procesal Constitucional.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



HA RESUELTO

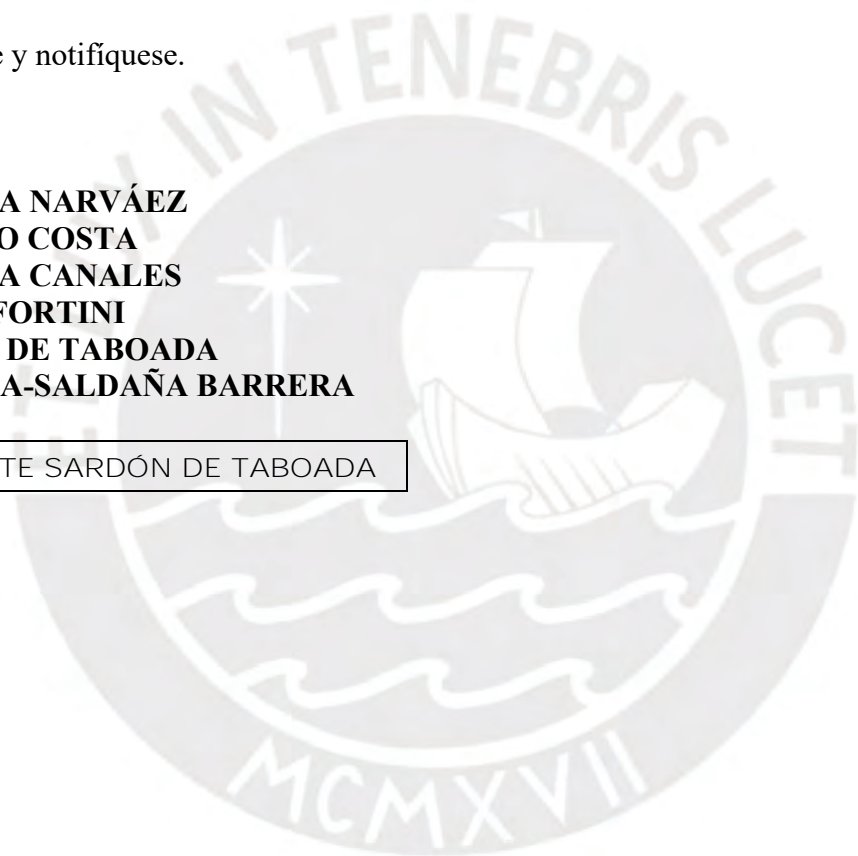
1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.
2. Declarar la inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305, en los términos desarrollados *supra*, de acuerdo con el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE SARDÓN DE TABOADA





FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Si bien concuerdo con la decisión de mayoría, no obstante, considero conveniente realizar las siguientes precisiones.

Los demandantes cuestionan la constitucionalidad de la totalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República. En cuanto al fondo se alega que la norma sometida a control infringe los principios de deliberación y rigidez constitucional que subyacen tras una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 90, 134, 135, 136 y 206 de la Constitución.

Tal como se desprende de los considerandos de la sentencia de mayoría, la cuestionada Tercera Disposición Transitoria estableció legislaturas ordinarias a efectos de completar el período parlamentario 2016-2021, luego de la disolución del Congreso del 30 de setiembre de 2019. La norma impugnada dividió o desdobló adrede el tercer período ordinario, pero únicamente con el afán de cumplir “en las formas” con el procedimiento especial de reforma de la Constitución, esto es, aparentar cumplir con una segunda votación favorable en una supuesta legislatura ordinaria sucesiva y prescindir así de la realización de un referéndum para llevar a cabo sendas reformas constitucionales.

Los actos parlamentarios de esta naturaleza, en esencia, han trastocado el principio de rigidez constitucional, principio que subyace y sostiene el Estado Constitucional de Derecho y que funciona como garantía política contra el poder desmedido que pudiera cometer las mayorías frente a los derechos humanos. El procedimiento especial de reforma de la Constitución impuesto por dicho criterio de una Constitución rígida pretende que las reglas de juego básicas del Estado contenida en la norma fundamental y que se dirigen coordinadamente a limitar el poder político y asegurar el respeto de los derechos fundamentales no sea fácilmente cambiadas por la matemática de las mayorías de turno, sino que sea modificada mediante un proceso que asegure máxima deliberación y máximo consenso de mayorías con minorías.

En la STC Exp. 00007-2012-PI/TC, este Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de resaltar que “[...] el constitucionalismo postula la tesis de que existen límites materiales a toda decisión democrática. Tales límites se encuentran representados, por antonomasia, por los derechos fundamentales, y gozan, cuando menos, de dos mecanismos “contramayoritarios” (por llamarlos de alguna manera) que permiten garantizarlos: uno es la rigidez constitucional y el otro es la jurisdicción constitucional como suprema intérprete de la Constitución”.

El desdoblamiento de la tercera legislatura introducido por la disposición transitoria cuestionada precisamente ha pretendido esquivar esta rigidez de nuestra Constitución estipulada en el artículo 206 e introducir cambios constitucionales sin el debido consenso y sin respetar la deliberación pública profunda que dichos cambios deben merecer. La Constitución fue modificada sin respetar los límites impuestos por el poder constituyente que expresamente estableció.



De ahí que la inconstitucionalidad declarada por la sentencia de mayoría tenga un efecto solo respecto de la validez de las leyes de reforma constitucional aprobadas en esta supuesta “cuarta” legislatura y no respecto de las leyes ordinarias que pudieron haberse también aprobadas, en la medida que a diferencia de éstas últimas todas las leyes de reforma constitucional debieron ser ratificadas en una subsiguiente legislatura ordinaria sucesiva “auténtica”; y no mediante esta legislatura ordinaria creada intencionalmente para salvar en apariencia los candados formales del artículo 206 de la Norma Fundamental.

Dicho esto, suscribo la sentencia de mayoría.

S.

LEDESMA NARVÁEZ





FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto a fin de apartarme del fundamento 52 de la presente sentencia, ya que lo allí indicado no guarda correspondencia con el carácter no retroactivo de ésta, pues la declaración de inconstitucionalidad tendrá efectos a partir del día siguiente de la publicación del presente fallo y carece de efectos retroactivos, como prescribe el artículo 204 de la Constitución y la propia sentencia reconoce en su fundamento 54.

S.

FERRERO COSTA





FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Considero necesario precisar que la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, declarada en el primer resolutivo de la sentencia dictada en el presente proceso, se encuentra única y exclusivamente referida a la habilitación de reformas constitucionales y no afecta las otras leyes y demás actos que se aprobaron en virtud de su entrada en vigor.

En tal sentido, considero que hubiera sido preferible agregar a la parte final de dicho punto resolutivo “en cuanto habilita reformas constitucionales”, por lo que el texto completo del mismo debió ser:

*“1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, en cuanto habilita reformas constitucionales.*

No niego que de los fundamentos de la sentencia en mención se desprende tal alcance, como es de verse específicamente de sus fundamentos 53 y 54, pero nada costaba completar aquello, como lo planteé en la reconsideración que interpuse, que, lamentablemente, fue desestimada por mis colegas Magistrados, bajo el argumento que bastaba con lo mencionado en tales fundamentos.

Por ello, enfatizo que, conforme se ha desarrollado en la sentencia de autos, la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR se circunscribe únicamente a su utilización para ratificar reformas constitucionales, que debieron darse a través del trámite regular en el contexto de un periodo eleccionario Congresal ordinario de cinco años, lo cual es armónico con el principio de rigidez constitucional que informa el artículo 206 de la Constitución Política de 1993, como se desprende del diario de debates del Congreso Constituyente Democrático y, especialmente, de su Comisión de Constitución, que ha previsto un procedimiento especial y excepcional para proceder a la reforma.

La decisión reformadora vía dos legislaturas ordinarias sucesivas solo opera después de un amplio debate político sobre la pertinencia de la modificación y el aseguramiento de un espacio temporal de reflexión suficiente; máxime tratándose de un Congreso unicameral.

En tal dirección, considero importante resaltar lo que este Tribunal Constitucional ya ha señalado con anterioridad, en el sentido que “... cualquier modificación constitucional, con independencia de cuál sea su contenido, su orientación o su especificidad, supone necesariamente una alteración del equilibrio anteriormente vigente y, de un modo especial, de aquel que regula la tensión permanente entre las tres partes principales de



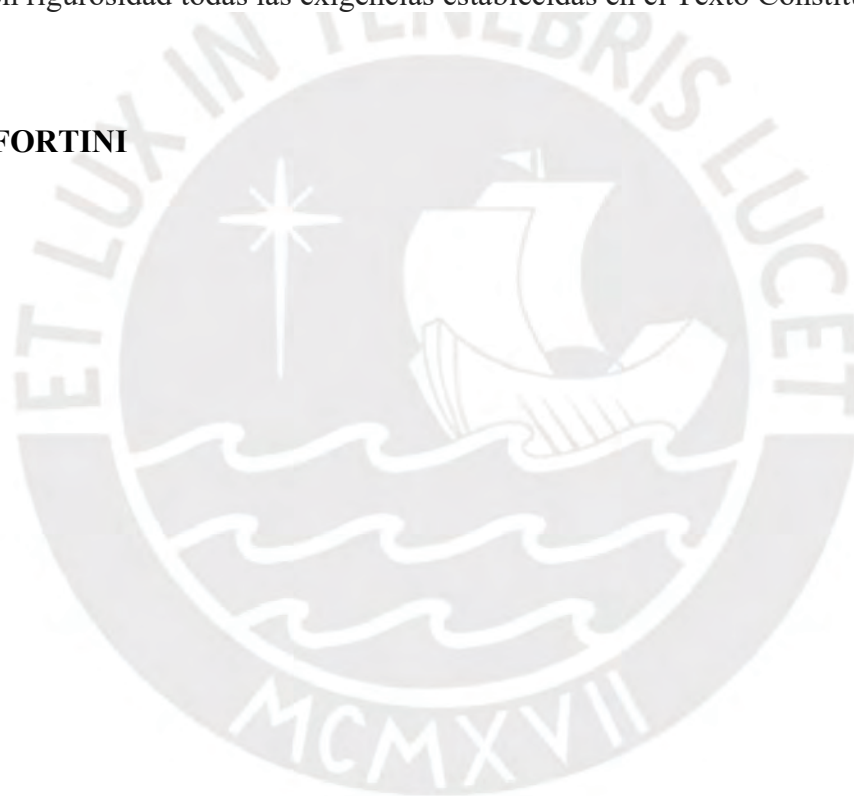
*toda Constitución: el estatuto de las libertades, el estatuto del poder y el estatuto del control.*⁵

Entonces, agrega el mismo Tribunal, a fin de no generar un desbalance de poder se ha establecido que *“La existencia de un poder constituyente derivado implica la competencia del Congreso para reformar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto”*.⁶

En consecuencia, aun cuando las reformas a la Constitución se encuentren permitidas por su artículo 206, el Congreso de la República se encuentra autolimitado por los márgenes que tal artículo ha establecido, razón por la cual, la figura de la reforma constitucional debe utilizarse de manera excepcionalísima y, en el caso de llevarse a cabo, esta debe cumplir con rigurosidad todas las exigencias establecidas en el Texto Constitucional.

S.

BLUME FORTINI



⁵ Cfr. sentencia emitida en el expediente 00050-2004-PI/TC, fundamento 16.

⁶ Cfr. sentencia emitida en el expediente 00050-2004-PI/TC, fundamento 18.



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas en dos aspectos importantes. El primero, en el de declarar fundada la demanda e inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR; y luego, por conexidad, declarar la inconstitucionalidad de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305. Sin embargo, me permito formular algunas apreciaciones en relación a los fundamentos que determinan la citada inconstitucionalidad y respecto de lo referido por el ponente, para quien a que los efectos de la presente sentencia no afectan las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la denominada “cuarta” legislatura:

Razones por las cuales la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR es inconstitucional

1. En definitiva, la denominada “cuarta” legislatura expresada en la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR es inconstitucional, aunque según mi apreciación por distintas razones que las esgrimidas por el ponente, las cuales ahora paso a explicar. En primer lugar, se parte de una premisa errada cuando se intenta determinar si el Congreso de la República puede, válidamente, realizar la división o “desdoblamiento” de la tercera legislatura ordinaria en dos periodos ordinarios de sesiones, pues se manifiesta que la normativa impugnada, en abstracto, no contraviene la Constitución, sino que luego se torna en inconstitucional debido a la finalidad que persigue dicho acto de “desdoblamiento” y se menciona que aquello se produce cuando su objeto se encuentra reñido con la Constitución. Ello pues, resulta incongruente, ya que, precisamente, los procesos de control de constitucionalidad buscan efectuar un control abstracto de las normas sujetas a la Constitución.
2. Luego de esta distinción, que no comparte, el ponente concluye que, en abstracto, la disposición impugnada por sí misma no contraviene la Constitución ni los artículos 47 y 48 del Reglamento del Congreso referidos, en el primer caso, al periodo parlamentario que comprende desde la instalación de un nuevo Congreso hasta la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral y, en el segundo, al periodo anual de sesiones que comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año, pero sí existe una “divergencia” con el artículo 49 de dicho Reglamento, en la medida en que ésta taxativamente establece que son dos las legislaturas ordinarias las que se desarrollan dentro de un periodo anual de sesiones del Congreso de la República con indicación expresa de la fecha de inicio y término de cada una (el primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre y el segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio); sin embargo, parece no reconocer que mediante la Resolución Legislativa cuestionada se ha establecido tres legislaturas dentro de un mismo periodo anual de sesiones o, lo que es lo mismo, se ha establecido que el segundo de ellos se



inicia el 1 de febrero y concluye el 12 de junio de 2021 y el tercero se inicia el 13 de junio y concluye el 16 de julio de 2021.

3. Parecería manifestarse en el voto de alguno de mis colegas que dicha “divergencia” no significa que la normativa impugnada sea inconstitucional. Sin embargo, no se hace mención o desarrolla porqué bajo los parámetros constitucionales, o los de sus leyes de desarrollo (como es el Reglamento del Congreso), la actuación de este Poder del Estado, al crear una cuarta legislatura, no se extralimita de lo que corresponde dentro de lo constitucionalmente permitido. Más bien se acepta la irregular creación de una cuarta legislatura o dos en el periodo de una ordinaria como una “excepcionalidad” o con visos de “flexibilidad” para sustentar su compatibilidad con la Constitución y el Reglamento del Congreso.
4. Luego, manifiestan que, siendo constitucional para ellos la normativa impugnada, únicamente es posible que se torne en inconstitucional cuando la finalidad, objeto o fin de la creación de la “cuarta legislatura” o del “desdoblamiento” resulte reñida con la Constitución, pero no señalan en qué casos o supuestos se produciría dicha situación. Responder a esta interrogante y adecuar la normativa impugnada a alguna de ellas, significa realizar un control concreto de la situación.
5. Y es que más allá de aquellos sustentos, creo que el presente asunto incide sobre todo en dos cuestiones que merecen mayor atención: (i) los límites a la discrecionalidad parlamentaria para regular su estructura y funcionamiento a través de su Reglamento; y, (ii) sobre los déficit de deliberación en la tramitación legislativa.
6. Con lo dicho, se entiende que, si el Congreso se extralimita de las competencias asignadas por la Constitución, y si se verifica la existencia de déficit de deliberación en los procesos de producción normativa, entonces estaríamos frente a una situación abiertamente inconstitucional.
 - (i) **Los límites a la discrecionalidad parlamentaria para regular su estructura y funcionamiento a través de su Reglamento**
7. En relación a lo primero, no es posible y tampoco constitucional que, en el marco de un Estado Constitucional, se entienda que el Congreso de la República contenga competencias ilimitadas en torno a todas sus actuaciones. Eso incluye la modificación de su Reglamento y por ello, que pueda crear las legislaturas “ordinarias” de manera ilimitada dentro de un periodo anual de sesiones, así como extender o reducir ilimitadamente la cantidad de días dentro de una misma legislatura ordinaria.
8. A nuestro modo de ver, la normativa impugnada se encuentra, desde un inicio, fuera de lo constitucionalmente permitido. En efecto, es la misma Constitución la que permite únicamente la existencia de dos tipos de legislaturas: ordinaria y



extraordinaria. Ello en la medida en que en diversas disposiciones constitucionales se hace referencia a ambas como sigue:

Artículo 95: Sobre la irrenunciabilidad del mandato legislativo

(...)

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de **legislatura**.

Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República

(...)

6. Convocar al Congreso a **legislatura extraordinaria**; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.

7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera **legislatura ordinaria anual**.

Artículo 130: Exposición de la Política General de Gobierno. Cuestión de Confianza

(...)

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a **legislatura extraordinaria**.

Artículo 206: Reforma constitucional

Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos **legislaturas ordinarias sucesivas** con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

9. Es más, ni la propia Constitución ni el Reglamento del Congreso hacen referencia alguna a legislaturas excepcionales, o que se pueda desprenderse de ellas, la “flexibilidad” ilimitada en cuanto a la modificación, creación o actuación respecto de la cantidad de las legislaturas dentro de un periodo anual de sesiones o la duración de éstas. Aunque también es cierto que habría que diferenciar, precisamente, la naturaleza de ambas figuras, esto es, entre la cantidad de legislaturas ordinarias dentro de un periodo anual y la duración de cada una de las legislaturas ordinarias.
10. Justo es que, precisamente, dentro de los últimos dos periodos anuales de sesiones, se instaló una nueva conformación del Congreso debido a una situación excepcional, cuya figura sí se encuentra dentro de los márgenes constitucionales como es la disolución del Congreso y la subsecuente convocatoria a elecciones a un nuevo Congreso (artículo 134 de la Constitución). Todo esto dentro del mismo periodo parlamentario 2016-2021. No obstante ello, el que el nuevo Congreso



haya tenido únicamente un año y medio de tiempo para ejercer sus labores legislativas y completar el periodo parlamentario, no justifica en modo alguno que aquel pueda desdoblar una legislatura en dos, en tres, en cuatro, etc. y crear una cuarta legislatura dentro de dicho periodo o crear una legislatura “excepcional”, recortando así el tiempo en cuanto a cantidad y la profundidad de las deliberaciones en cuanto a calidad para aprobar algunas leyes de reforma constitucional y otras leyes cuya trascendencia e impacto exigen mayor análisis y discusión en el seno del órgano político por excelencia.

11. Es más, al inicio de las labores congresales del nuevo Congreso dentro del periodo 2016-2021, se expidió la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de marzo de 2020. El artículo único de dicha norma, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada en el presente proceso, dispuso lo siguiente:

Artículo Único.- Agrégase la Tercera Disposición Transitoria al Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente texto:

Disposiciones Transitorias:

[...]

TERCERA.- El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 desarrollará sus funciones en tres periodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

- a) El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020.
- b) El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020.
- c) El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 16 de julio de 2021.

12. Con lo cual, eran tres las legislaturas ordinarias las dispuestas para completar el periodo parlamentario 2016-2021, bajo los parámetros constitucionales y del mismo Reglamento del Congreso de la República, en particular, de su artículo 49.
13. Ahora bien, reitero que se trata, por decir lo menos, de una legislatura “excepcional” proscrita por la Constitución y no de una legislatura ordinaria, pues no cumple con las características y exigencias constitucionales y si bien es cierto que el Congreso de la República mantiene autonomía para aprobar y modificar su reglamento, hecho que se encuentra consagrado en el artículo 94 de la Constitución y en su reglamento; no obstante, dicha competencia respecto de la autonomía y discrecionalidad que se le otorga para regularse a sí mismo en cuanto a su organización y estructura, no es una ilimitada, sino que debe atender a los parámetros fijados por la Constitución y su reglamento.
14. En tal sentido, no es posible afirmar que constitucionalmente se encuentre permitido el desdoblamiento de una legislatura en dos dentro de un mismo periodo ordinario.



(ii) Sobre los déficit de deliberación en la tramitación legislativa

15. En el escenario antes expuesto, merece destacarse que no es cosa mínima que se haya establecido la existencia de dos legislaturas ordinarias dentro de un periodo anual de sesiones como tampoco que la duración de cada una de ellas sea, por lo menos, de algunos meses (entre tres a aproximadamente cinco meses) y que se haya fijado un periodo de receso parlamentario entre legislatura y legislatura.
16. En efecto, la duración de cada una de las legislaturas ordinarias obedece al sentido democrático y de deliberación que constituye la esencia fundamental y pieza angular en la actuación de quienes ejercen la representación popular al interior de un Estado Constitucional como lo es el Legislador democrático, sin apresuramientos o agilización en la elaboración y producción de las normas, salvo quizás cuando nos encontremos frente a situaciones de emergencia y grave crisis que requieran de una atención urgente y extraordinaria, tal como ha sido previsto en el artículo 118.19 de la Constitución en relación a la a la potestad del Ejecutivo para la dación de decretos de urgencia en materia económica y financiera, que, por cierto, no tiene mayor vinculación con la situación que ahora venimos analizando..
17. Y es que nuestro diseño institucional de Congreso unicameral –sin la participación de dos cámaras– hace que exista una mayor exigencia en la deliberación política, pues a diferencia de un diseño bicameral, esta al tener dos cámaras en las que los proyectos de leyes son discutidos, determina que las deliberaciones se realicen con mayor profundidad, asegurando, en mayor medida, la calidad de las leyes y evitando así, perjuicios a la sociedad y al país.
18. Siempre he destacado la necesidad de una labor de mayor deliberación en las instituciones del Estado, sean estos órganos políticos o jurisdiccionales, pero sobre todo por parte del Congreso de la República para aprobar normas trascendentales para el país o, dicho con otros términos, agotar todos los espacios de discusión posible, no únicamente entre los miembros de este Poder constituido, sino en una dinámica más dialógica, a fin de recibir y comunicar todos los aportes posibles para una mejor producción de normas.
19. Es más, en un anterior fundamento de voto, orienté mi posición en torno a que la exoneración de los trámites, o del íter legislativo habitual que debía seguir la aprobación de textos normativos, alude en realidad a déficits de deliberación y reflexión, más aun si partimos de un sistema de Congreso unicameral como el vigente en el caso peruano, no deberían ser considerados tan solo como vicios "de forma" o, dicho con otras palabras, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o del tramitaciones formales [STC 00006-2018-AI/TC].
20. Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución, lo cual va bastante más allá de muy respetables alegaciones formales. Es por ello, y no solo por cuestiones de



tramitación, que la contravención de tales parámetros debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.

21. De otro lado, el principio democrático, por cierto, se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el principio mayoritario (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el principio pluralista (que se alude, entre otras posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el principio de respeto a las minorías (o de “respeto a los derechos de las minorías”, el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como “democracia sustantiva”); el principio de alternancia (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el principio deliberativo (que implica que la democracia va más allá del “momento del voto”, sino que es una “cultura” o “forma de vida”, lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).
22. Volviendo entonces al sustento y alcances de los vicios deliberativos que aquí estoy reseñando, conviene anotar que estos se relacionan directamente con, valga la redundancia, el componente deliberativo del principio democrático. Tales vicios, entonces, solo podrían ser considerados como meramente "formales" desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, tal vez siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al “principio de mayoría”).
23. Efectivamente, y para las concepciones mayoritaristas de democracia, únicamente bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, y por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, hoy la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un "giro argumentativo" o "deliberativo" en la concepción de la democracia.
24. Este giro se encuentra directamente relacionado por cierto, y entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional peruano (SSTC 00090-2004-AA, f. j. 12; 03864-2014-PA, f. j. 32; 4101-2017-PA, f. j. 20; 5811-2015-HC, f. j. 42; STC 06167-2005-HC, f. j. 30;



01803-2004-AA, f. j. 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.

25. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse ciertamente, se encuentran relacionadas con la “legitimidad” de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada “legalidad” o la “autoridad formal”. Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales —como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa— deben ser “legales”, pero deben también ser “legítimos”. Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados. En otras palabras, deben tener en cuenta tanto las exigencias vinculadas con su “vigencia” (“formal”) como con su “validez” (“material”).
26. En este sentido, además, en un pronunciamiento muy importante, este Tribunal ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la STC Exp. n.º 00006-2017-P1 (en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfuguismo”), se sostuvo que:

“3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.



5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general” (cursivas agregadas).

27. De este modo, es claro pues que la legitimidad, e incluso si cabe hablar de ello, la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
28. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una deliberación robusta hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de aquellos que se encuentren directamente en situación de violación o amenaza de violación, así como las de los sujetos y colectivos que se encuentren en situación de debilidad, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación); y, finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no deben tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, y tendiente a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.
29. Como se hace evidente, y en relación a lo involucrado con estos vicios referidos a la falta de suficiente deliberación en el marco de la aprobación de una ley, resultaría demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente. Ello involucraría no entender que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.
30. Adicionalmente, y a mayor abundamiento, este tipo de inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ya ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que en su configuración no se permitió la participación de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros



- c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).
31. En la misma línea, este Tribunal precisó en relación con el abuso de la exoneración de dictamen de proyectos que regulan la relación entre poderes que, “cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso”. Asimismo, agrega que “al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución” [STC 00006-2018-AI/TC, fundamentos 23, 25 y 26].
 32. Así, existe una exigencia intrínseca en el procedimiento de elaboración legislativa que recae, precisamente, en el acto de deliberación del asunto del que se trate, además, está debe cumplir con adecuados estándares de calidad y profundidad para ser compatible con la Constitución y con el sentido de democracia que ella persigue.
 33. Por ende, la situación de crisis sanitaria y de la lucha contra el Covid como fundamento de la norma impugnada tampoco justifica el referido “desdoblamiento”, pues la única norma aprobada y con incidencia al Covid durante el periodo del 13 de junio al 16 de julio de 2021 ha sido la Ley 31269, Ley que garantiza el Funcionamiento de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas ante la pandemia del Covid-19, aprobada el 12 de julio de 2021.
 34. Y es que la duración de cada una de las legislaturas ordinarias también obedece, qué duda cabe, al sometimiento de cada uno de los procedimientos establecidos en la Constitución y en el Reglamento del Congreso (aprobación del proyecto por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepciones establecidas expresamente en el Reglamento del Congreso; votación exigida; etc.), así como a la sujeción del componente deliberativo, tal y como se ha reseñado aquí.
 35. Así pues, de no evidenciarse un adecuado proceso de discusión, estaríamos frente a déficit de deliberación y por tanto, las leyes que pudieran aprobarse constituirían leyes en clara distorsión de la voluntad popular y por ende, devendrían en actos inconstitucionales.



En relación con los efectos en la declaración de inconstitucionalidad de la denominada “cuarta legislatura”

36. Otro aspecto que hay que resaltar es que en la sentencia el ponente afirma que aquella finalidad encontrada en la normativa cuestionada y que resulta reñida con la Constitución recae en el hecho de haber creado una segunda legislatura “ordinaria” dentro del mismo periodo que iba del 1 de febrero hasta el 16 de julio de 2021, con el afán de buscar una sucesiva y aprobar leyes de reforma constitucional y así cumplir con la mera formalidad exigida por el artículo 206 de la Constitución (dos legislaturas ordinarias sucesivas), hecho que tornó en inconstitucional dicha norma que, en principio, era conforme a la Constitución.
37. Siguiendo esa su línea de pensamiento es que, además de estimarse la demanda, busca precisar los alcances de la sentencia en relación a las actuaciones parlamentarias realizadas durante la “cuarta legislatura ordinaria” y se considera que la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR debe alcanzar a las reformas a la Constitución cuya segunda votación se haya realizado durante la referida “legislatura” y que la declaratoria de inconstitucionalidad no afecta a las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas, entre otros efectos.
38. Sin embargo, resulta necesario cuestionarnos si es posible aceptarse la constitucionalidad de todas las demás actuaciones y normativas expedidas por el Congreso de la República dentro del periodo que aquí se analiza si expresamente este mismo Tribunal, por unanimidad, ha declarado que la denominada “cuarta legislatura” es inconstitucional.
39. Al respecto, no es posible soslayar y rehuir a una cuestión de gran trascendencia como la citada precedentemente. Ello en la medida en que si la normativa impugnada en el presente proceso finalmente es declarada inconstitucional, sean por las razones expuestas por mis colegas, o por las razones aquí señaladas, la consecuencia lógica debiera ser que dicha inconstitucionalidad se extienda a todas las actuaciones y normas emitidas durante dicho periodo, ya que se parte de la premisa básica de la existencia de distorsión en la formación de la voluntad del Congreso a través de la resolución legislativa impugnada; no obstante, no fue así.
40. Dentro de las actuaciones y normativas del Congreso durante dicho periodo, merecen destacarse –por su trascendencia e impacto– al Nuevo Código Procesal Constitucional aprobado mediante la Ley 31307; y la Ley 31288, que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.
41. Ambas leyes han sido demandadas en su inconstitucionalidad y los procesos se encuentran pendientes de decisión ante este Tribunal Constitucional. Además, ambas resultan vitales: la primera, para la garantía efectiva y el control de la



supremacía de la Constitución y la segunda, debido a que, materialmente, regula la competencia del ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. Así, pese a que no se trata de leyes de reforma constitucional, empero se trata de normas que requieren de un mayor debate y deliberación en un entorno dialógico que incluya también la participación de especialistas y de la ciudadanía en general.

42. Es más, en relación a la primera de ellas, Juan Monroy Gálvez ha manifestado que lamentablemente, el intento de ordenar deviene en más pernicioso que aquello que estaba vigente, cuestionando las formas en que fue producida dicha normativa en el sentido de que aquella se enmarca en la derrota de la época de las discusiones y los intercambios dinámicos de propuestas legislativas, propuestas que merecen una mayor atención, sobre todo si estamos frente a un orden procesal que trata de compatibilizar la tutela de derechos fundamentales y la primacía normativa de la Constitución con un procedimiento urgente y sumarísimo o, dicho en sus propios términos “cómo hacer rápido y bien lo que es trascendente” [Monroy, Juan (2021), “Comentarios Exegéticos al ‘nuevo’ Código Procesal Constitucional”, en *Gaceta Constitucional* 165, pp. 60-78].
43. Así, nos encontramos frente a nomas de suma importancia, con lo cual, la exigencia de una mayor deliberación se hace más evidente, Caso contrario, existiría déficit de deliberación en la producción normativa, y riesgo de inconstitucionalidad de ciertas actuaciones parlamentarias, con todo lo que ello involucra.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA