



Tribunal Constitucional del Perú y conflicto de poderes

Constitutional Court of Peru and Conflicts of Powers

LUIS HUERTA*

Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)

Resumen: En el Perú, el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer y resolver procesos de inconstitucionalidad y de conflicto competencial en única instancia, y debe hacerlo a través de la interpretación de las normas constitucionales, en tanto es el máximo órgano de control e interpretación de la Constitución. En la presente investigación se analiza la posición asumida por el Tribunal ante los conflictos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo durante el inestable periodo político 2016-2021. En el ámbito del control de las leyes y las modificaciones al Reglamento del Congreso aprobadas por las mayorías parlamentarias elegidas en 2016 y 2020, la disolución del Congreso decretada el 30 de septiembre de 2019 por el Ejecutivo y las cuestiones de confianza, estableció importantes lineamientos de interpretación constitucional; sin embargo, ello no ocurrió en temas como el control de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, los decretos de urgencia extraordinarios dictados por el Gobierno mientras duró la disolución del Congreso y las reglas incorporadas en el Nuevo Código Procesal Constitucional sobre las votaciones en el Tribunal para la resolución de procesos constitucionales.

Palabras clave: Constitución, derecho constitucional, Tribunal Constitucional, interpretación constitucional, conflicto de poderes, Congreso, Poder Ejecutivo, Perú

Abstract: In Peru, the Constitutional Court has jurisdiction to resolve unconstitutionality and conflicts processes in a single instance, and must do so through the interpretation of constitutional norms, as it is the highest body of control and interpretation of the Constitution. This research analyzes the position assumed by the Court in the face of conflicts between Congress and the Executive Power during the unstable political period 2016-2021. In the control of the laws and the modifications to the Rules of Congress approved by the parliamentary majorities elected in 2016 and 2020, the dissolution of Congress decreed on September 30, 2019 by the Executive and the vote of confidence, established important guidelines of constitutional interpretation; however, this did not occur in matters such as the control of the presidential vacancy due to permanent moral incapacity, the extraordinary emergency decrees issued by the Government while the dissolution of Congress lasted and the rules incorporated in the New Constitutional Procedural Code on votes in the Court for the resolution of constitutional processes.

* Profesor asociado del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctor en Derecho, magister en Derecho Constitucional y abogado por la PUCP. Miembro de Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF).

Código ORCID: 0000-0003-1149-2859. Correo electrónico: luis.huerta@pucp.edu.pe

Keywords: Constitution, constitutional law, Constitutional Court, constitutional interpretation, conflict of powers, Congress, Executive Power, Peru

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.- II. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SEPARACIÓN DE PODERES.- III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO.- IV. COYUNTURA Y ACTORES POLÍTICOS.- IV.1 CONGRESO Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.- IV.2 CORRUPCIÓN POLÍTICA Y JUDICIAL.- V. SITUACIONES QUE COMPROMETIERON EL FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- V.1. ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA MAGISTRADOS.- V.2. CUESTIÓN DE CONFIANZA POR LA ELECCIÓN DE NUEVOS MAGISTRADOS.- V.3. PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS A CARGO DEL NUEVO CONGRESO ELEGIDO EN 2020.- VI. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES.- VII. CUESTIONES DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO.- VII.1. CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE LA POLÍTICA EDUCATIVA.- VII.2. MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL CONGRESO SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.- VII.3. CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y REFERÉNDUM.- VII.4. CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE PROYECTOS DE LEY EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA Y JUDICIAL.- VII.5. CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO.- VIII. CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS DE URGENCIA DEL INTERREGNO PARLAMENTARIO.- IX. CONTROL DE VACANCIA PRESIDENCIAL.- X. CONTROL DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.- XI. CONTROL DE NORMAS DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL CONTRARIAS A LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- XII. EVALUACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.- XIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En el periodo gubernamental y parlamentario 2016-2021, el Perú atravesó por problemas jurídico-constitucionales sin antecedentes durante la vigencia de la Constitución de 1993, como la disolución del Congreso de la República por la denegación de la confianza parlamentaria a las políticas del Gobierno, la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral y la sucesión de cuatro presidentes de la república. En el mismo periodo, hubo denuncias de corrupción en el más alto nivel político y del sistema de administración de justicia, así como tensiones políticas permanentes entre la mayoría parlamentaria del Congreso y el Poder Ejecutivo.

En este escenario, como consecuencia de la interposición de demandas de inconstitucionalidad y de conflicto competencial, el Tribunal Constitucional emitió decisiones que tuvieron impacto en las relaciones

entre los órganos políticos del Estado. En el presente artículo se analizan las respuestas que dio en el marco de esos procesos iniciados en el periodo 2016-2021 a fin de determinar si cumplió su función de órgano de control e intérprete supremo de la Constitución, en la perspectiva de garantizar el principio de separación y equilibrio de poderes en el sistema político peruano.

Para tal efecto, se evaluarán las decisiones del Tribunal respecto a las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por el Poder Ejecutivo contra leyes aprobadas por las mayorías parlamentarias elegidas en 2016 y 2020, las cuestiones de confianza planteadas por el Poder Ejecutivo y las respuestas del Congreso ante las mismas, la disolución constitucional del Congreso decretada por el Ejecutivo el 30 de septiembre de 2019, la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, los decretos de urgencia dictados por el Poder Ejecutivo durante los cinco meses y medio que duró la disolución del Congreso (periodo conocido como el «interregno parlamentario»), las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso elegido en 2020 mediante la ampliación de la legislatura y las normas del Nuevo Código Procesal Constitucional sobre las votaciones en el Tribunal Constitucional. En el análisis se tomará en cuenta la coyuntura política alrededor de la controversia que fue puesta en su conocimiento y la tendencia de las votaciones de los magistrados; en concreto, el sentido final de las mismas y su repercusión política.

Asimismo, se expondrán situaciones específicas que, desde el Congreso de la República, comprometieron el normal funcionamiento del Tribunal Constitucional en el periodo objeto de análisis, orientadas a la sanción de magistrados y a su cambio con procesos de selección deficientes.

II. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SEPARACIÓN DE PODERES

La separación de poderes es uno de los principios esenciales del Estado constitucional, a través del cual se evita la concentración del poder en una sola autoridad o entidad. Como indica Solozábal (1981), constituye «un instrumento fundamental para la consecución de los fines del constitucionalismo, esto es, para asegurar la organización racionalizada y la limitación del Estado» (p. 215).

Ante una situación mediante la cual se pretenda quebrar dicho principio, corresponde activar los mecanismos respectivos de control. En el ámbito de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, esto puede ocurrir cuando se emite una ley que altera los pesos y contrapesos entre ambos órganos políticos, o cuando uno de ellos adopta una decisión que limita o impide al otro el ejercicio de sus competencias reconocidas constitucionalmente. Para hacer frente a estas situaciones, se requiere

contar con mecanismos e instancias de control constitucional que permitan resolver este tipo de controversias. Entre los órganos de control se encuentran los tribunales o las cortes constitucionales; y, entre las vías de control, los procesos constitucionales orgánicos, como los de inconstitucionalidad y competencial.

En casos de conflicto de poderes, la labor de los tribunales o cortes constitucionales adquiere suma importancia, pues a través de los procesos constitucionales deben pronunciarse sobre normas o actos que se consideran contrarios al principio de separación de poderes a fin de garantizar el equilibrio entre estos. En este sentido, la labor de los órganos jurisdiccionales de control constitucional «ha venido a consagrar la transformación del clásico modelo de división de poderes, al ocupar una posición en el sistema político del Estado Constitucional, orientada a realizar el control y balance de poderes» (Landa, 2011, p. 61). Si bien la argumentación que utilicen para resolver estas controversias debe ser jurídica, es innegable la repercusión política de sus decisiones. Esto último da lugar a que los órganos políticos intenten limitar o interferir en la actividad de los tribunales o las cortes constitucionales con el objeto de obstaculizar la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes aprobadas por una mayoría parlamentaria o la declaratoria de nulidad de decisiones políticas del Ejecutivo, como la disolución de Congreso.

En este sentido, el estudio de los tribunales y las cortes constitucionales no puede limitarse únicamente al análisis de las normas que regulan sus funciones o de los procesos constitucionales, ni a la evaluación formal y literal del contenido de sus fallos o decisiones. Se requiere analizar, asimismo, el escenario político en el marco del cual realizan sus labores y emiten sus pronunciamientos, así como la repercusión de estos, lo cual comprende el estudio de la forma de elección de los magistrados e, incluso, su perfil profesional —y también político—, así como las consecuencias de sus decisiones en el ámbito político, económico y social. De esta manera, como indica Góngora (2022), se podrá evaluar si adoptan «un rol transformador [y] una actitud proactiva en defensa de los derechos y la democracia» o si, por el contrario, «intervienen en política para defender los intereses del gobierno de turno, sirviendo como sus meros instrumentos, desconociendo su papel como guardianes de la Constitución» (p. 328).

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

El Tribunal Constitucional fue incorporado en el ordenamiento jurídico peruano a través de la Constitución de 1979 bajo el nombre de Tribunal de Garantías Constitucionales. Inició su actividad en 1982, la que se vio arbitrariamente interrumpida como consecuencia del golpe de Estado

del 5 de abril de 1992. Al hacer un balance de este periodo, Landa (2007) afirma que el Tribunal desapareció sin «desarrollar una jurisprudencia constitucionalmente moderna y sustentable, que lograra controlar a los poderes públicos y obtuviera legitimidad social ante la ciudadanía» (p. 168). Para Eguiguren (1998), «muchas de las expectativas que se cifraron en el tribunal [quedaron] defraudadas y [...] los males que se quisieron corregir con su creación no [fueron] significativamente superados» (p. 123).

La Constitución de 1993 mantuvo la institución bajo la denominación de Tribunal Constitucional¹ y recién inició sus actividades en 1996, luego de cuatro años del cierre del anterior. Sin embargo, en mayo de 1997, tres magistrados fueron destituidos de forma arbitraria como consecuencia de declarar inaplicable por inconstitucional la ley que permitía la reelección del expresidente Fujimori. Esto llevó a que el Tribunal no contara con el quórum necesario para pronunciarse sobre demandas de inconstitucionalidad y de conflictos de competencias constitucionales, eliminándose en los hechos en el Perú el control constitucional de los poderes políticos.

Con el retorno a la democracia a finales del año 2000 y la reincorporación de los tres magistrados arbitrariamente destituidos en 1997, el Tribunal Constitucional del Perú ha funcionado hasta la fecha sin interrupciones, pero con diferentes tendencias respecto a la interpretación de la Constitución.

Tabla 1. El Tribunal Constitucional en el ordenamiento jurídico peruano

Año	Acciones relacionadas al Tribunal Constitucional
1979	Se incorpora la institución en la Constitución de 1979, bajo la denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales, pero con competencias limitadas. Se estableció en nueve el número de magistrados (tres elegidos por el Congreso, tres por el Poder Ejecutivo y tres por la Corte Suprema)
1982	El Tribunal de Garantías Constitucionales inicia sus actividades
1992	Como consecuencia del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, el Tribunal de Garantías Constitucionales deja de funcionar
1993	La Constitución de 1993 mantiene la institución del Tribunal Constitucional. Se estableció que sus siete integrantes sean elegidos por el Congreso de la República. Si bien sus competencias fueron mayores a las previstas en la Constitución anterior, en comparación con otros tribunales en el derecho comparado, sus competencias seguían siendo limitadas

1 Durante el debate constituyente se planteó dejar de lado el Tribunal Constitucional y otorgar sus competencias a una Sala Constitucional de la Corte Suprema, propuesta que no fue acogida, pero que reflejó la intención del gobierno dictatorial del ex presidente Fujimori por debilitar la justicia constitucional en el Perú.

1996	El Congreso elige a los magistrados del Tribunal Constitucional y este inicia sus actividades
1997	El Congreso destituye arbitrariamente a tres magistrados del Tribunal Constitucional por pronunciarse en contra de la ley que permitía la reelección presidencial de Fujimori
2000	Los tres magistrados destituidos arbitrariamente en 1997 son reincorporados a sus cargos
2002	Primera recomposición parcial del Tribunal Constitucional (se nombran cuatro nuevos integrantes), que da lugar a un periodo de activa jurisprudencia constitucional en el marco del proceso de transición democrática
2007	Segunda recomposición parcial del Tribunal Constitucional (se nombran cuatro nuevos integrantes), que da lugar a un periodo de tendencia conservadora en materia de interpretación constitucional
2014	Tercera recomposición parcial del Tribunal Constitucional (se nombran seis nuevos integrantes), que constituye el periodo objeto de análisis en el presente artículo
2022	Cuarta recomposición parcial del Tribunal Constitucional (se nombran seis nuevos integrantes)

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con las competencias asignadas en la Constitución de 1993 (art. 202), el Tribunal Constitucional conoce y resuelve los procesos de inconstitucionalidad y de conflicto competencial en única instancia², así como los procesos de tutela de derechos fundamentales en última y definitiva instancia, por lo que es el órgano de control de la Constitución (art. 201). En tanto resuelve estos procesos a través de la interpretación de las normas constitucionales, se constituye en el supremo o máximo intérprete de la Constitución (Ley N.º 28301, 1994, art. 1).

En cuanto a la elección de sus integrantes, el artículo 201 de la Constitución señala que los siete magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos cada cinco años por el Congreso de la República; es decir, por un órgano político. En la práctica, ese periodo suele extenderse por las dificultades para lograr un consenso que permita alcanzar los ochenta y siete votos requeridos para ello (de un total de ciento treinta congresistas). Además, la renovación no siempre ha sido total, dado que no todos son elegidos o reemplazados al mismo tiempo.

Los problemas para elegir a los magistrados del Tribunal bajo el sistema previsto en la Constitución peruana son de diferente tipo. La influencia de la política en el proceso de elección lo convierte en «un prisionero de las tensiones políticas parlamentarias entre el gobierno y la oposición»

² En el Perú, mediante el proceso de inconstitucionalidad, se evalúa si una norma con rango de ley es compatible con la Constitución por la forma y por el fondo; mientras que, a través del proceso competencial, se resuelven controversias entre órganos constitucionales sobre competencias de índole constitucional.

(Landa, 2020a, p. 103), y en «una arena más de disputa política desde la forma de acceso de los magistrados hasta el proceso de toma de decisiones de los mismos» (Loaiza, 2013, p. 194).

IV. COYUNTURA Y ACTORES POLÍTICOS

El régimen político en el constitucionalismo peruano se ha caracterizado por inclinarse hacia el modelo presidencial. Para Fernández (1990), la normativa constitucional, la tradición latinoamericana y la práctica política inclinaban la balanza, en el caso peruano, al lado del referido modelo (p. 190). Esta tendencia no varió con la Constitución de 1993, en la cual se reforzaron las facultades del Ejecutivo, aunque se mantuvo instituciones de control parlamentario (censura, interpelación, etc.). Respecto a la potestad de disolver el Congreso, Blancas (1996) advertía que, bajo las reglas del sistema presidencial peruano, incrementaba el poder del presidente al permitirle prevalecer sobre la mayoría parlamentaria, alterando el equilibrio de poderes (p. 102). Sin embargo, los resultados del proceso electoral de 2016 generaron un escenario diferente en donde la mayoría parlamentaria llegó a detentar mayor poder político que el Poder Ejecutivo, situación que correspondía corregir a nivel de la justicia constitucional.

IV.1. Congreso y presidencia de la república

En las elecciones generales de 2016, los dos candidatos a la presidencia que pasaron a la segunda vuelta fueron Fujimori Higurashi y Kuczynski Godard. En el resultado final, este último resultó ganador por una reducida diferencia de votos (41 057) (Resolución N.º 1011-2016-JNE, 2016).

A pesar de ello, el partido que perdió la elección presidencial obtuvo en el Congreso setenta y tres escaños de un total de ciento treinta. Como indican Julcarima y Marroquín (2016), se trató de una mayoría parlamentaria absoluta que equivalía a un 56,15 % de la representación en el Congreso, a pesar de que la votación de dicho partido fue «apenas superior al tercio de la votación nacional» (36,34 % de los votos válidos), dando lugar a la «sobrerrepresentación de una determinada fuerza política» (p. 60).

En consecuencia, el presidente de la república no contó con una mayoría parlamentaria, que recayó en la agrupación que perdió las elecciones presidenciales. Esto dio lugar a una confrontación política que se manifestó desde el inicio de la actividad parlamentaria y gubernamental con la censura al ministro de Educación, ocurrida en diciembre de 2016; y que se agudizó casi un año después, en septiembre de 2017, con la denegatoria de la cuestión de confianza planteada por el Gobierno respecto a su política educativa.

421

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ Y
CONFLICTO
DE PODERESCONSTITUTIONAL
COURT OF PERU
AND CONFLICTS
OF POWERS

Como consecuencia de la difusión de información sobre casos de corrupción que comprometían al presidente Kuczynski Godard, la mayoría parlamentaria acudió en dos ocasiones a la vacancia por permanente incapacidad moral para sacarlo del cargo. Ninguna de estas mociones fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional. El primer intento de vacancia no prosperó y el segundo estuvo a punto de concretarse, pero antes de que esto ocurriera, el presidente renunció y, conforme a la sucesión presidencial establecida en el artículo 115 de la Constitución, el vicepresidente Vizcarra Cornejo asumió el cargo de presidente de la república.

Las dudas en torno a la relación entre el nuevo presidente y el Congreso se despejaron con el mensaje a la nación de Vizcarra Cornejo del 28 de julio de 2018, en el cual el presidente de la república marcó una agenda política diferente a la del Congreso a través de propuestas normativas que, ante los hechos de grave corrupción judicial revelados por la prensa (caso de los «Cuellos Blancos»), se orientaban a una reforma política y judicial. Al no ser atendidas, darían lugar al planteamiento de cuestiones de confianza por parte del Gobierno.

Los conflictos políticos entre el Congreso elegido en 2016 y el Ejecutivo culminaron en la disolución del primero, llevada a cabo el 30 de septiembre de 2019, convocándose de inmediato a nuevas elecciones de congresistas para completar el periodo parlamentario hasta julio de 2021. Durante los cinco meses y medio que duró la disolución del Congreso, el Ejecutivo legisló mediante decretos de urgencia.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el nuevo Congreso, que inició sus actividades en marzo de 2020, también devinieron tensas. Debido, nuevamente, a la difusión de información sobre casos de corrupción que involucraban al presidente de la república, se presentaron dos mociones de vacancia. Si bien la primera no prosperó —contra la cual, además, se presentó una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional—, la segunda sí, por lo que el 9 de noviembre de 2020 el presidente Vizcarra Cornejo dejó el cargo, asumiendo la presidencia de la república el presidente del Congreso, Merino de Lama. Sin embargo, la protesta ciudadana contra la decisión del Congreso sobre la vacancia y el nuevo Gobierno dio lugar a la renuncia de Merino de Lama, juramentando otro presidente transitorio, Sagasti Hochhausler, quien estuvo en el cargo hasta el 28 de julio de 2021.

Todo lo anterior explica la inestabilidad política del periodo objeto de análisis en el presente artículo, a la par que justifica su elección para evaluar la labor del Tribunal Constitucional en tanto órgano jurisdiccional llamado a interpretar la Constitución y emitir sentencias que permitan delimitar la actuación de los órganos políticos bajo la perspectiva de solucionar la crisis política. En el referido periodo,

la intervención del Tribunal se dio como resultado de diversas demandas de inconstitucionalidad y de conflicto competencial presentadas por los propios actores políticos en permanente conflicto, sustentadas en la necesidad de garantizar la separación y el equilibrio de poderes.

423

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ Y
CONFLICTO
DE PODERES
CONSTITUTIONAL
COURT OF PERU
AND CONFLICTS
OF POWERS

Tabla 2. Cronología de hechos políticos relevantes del periodo 2016-2021

Fecha	Hecho político
28 de julio de 2016	Kuczynski Godard asume la presidencia de la república
14 de septiembre de 2017	El Congreso deniega la cuestión de confianza planteada por el Gobierno respecto a su política educativa
21 de marzo de 2018	Kuczynski Godard renuncia a la presidencia de la república
23 de marzo de 2018	El vicepresidente Vizcarra Cornejo asume la presidencia de la república
30 de septiembre de 2019	El Congreso deniega la cuestión de confianza planteada por el Gobierno respecto a la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Como consecuencia de ello, el presidente de la república disuelve constitucionalmente el Congreso y convoca a elecciones para elegir uno nuevo que complete el periodo constitucional del anterior hasta el año 2021
26 de enero de 2020	Elección del nuevo Congreso
16 de marzo de 2020	Inicio de actividades del nuevo Congreso
9 de noviembre de 2020	El Congreso aprueba la vacancia de Vizcarra Cornejo como presidente de la república. Asume el congresista Merino de Lama como presidente transitorio
15 de noviembre de 2020	Merino de Lama renuncia al cargo de presidente transitorio de la república
17 de noviembre de 2020	El congresista Sagasti Hochhausler asume el cargo de presidente transitorio de la república, que ejercerá hasta el 28 de julio de 2021

Fuente: elaboración propia.

IV.2. Corrupción política y judicial

Durante el periodo objeto de análisis (2016-2021), el Congreso y el Poder Ejecutivo fueron seriamente afectados por información sobre casos de corrupción dada a conocer a través de los medios de comunicación. A finales de 2016 se hicieron públicos actos de corrupción de la empresa Odebrecht que comprometían a políticos de diversos partidos y tendencias políticas, evidenciando la denominada «captura corporativa estatal», definida por Martínez (2019) como

una situación donde se maneja el poder entre élites económicas y élites políticas para influir ventajosamente en el Estado a fin de obtener intereses personales en contra del desarrollo social, haciendo uso de una serie mecanismos legales, ilegales y dudosos (p. 7).

Asimismo, en julio de 2018 se hizo de conocimiento público información sobre actos de corrupción que involucraban a jueces del Poder Judicial, fiscales del Ministerio Público e integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura (institución responsable del nombramiento de jueces y fiscales), lo que evidenció que a nivel de las más altas autoridades del sistema de administración de justicia se había creado una red de tráfico de influencias para la resolución de procesos judiciales a favor de políticos y grupos empresariales, lo que explica que a este caso se le conozca como el de los «Cuellos Blancos».

Este lamentable escenario de corrupción a nivel político y judicial tuvo repercusiones en la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, pues el primero no tomó acciones concretas e inmediatas contra los jueces y fiscales supremos involucrados en el marco de sus competencias constitucionales, mientras que las denuncias de actos de corrupción contra los presidentes de la república fueron el sustento político de las mociones de vacancia en su contra.

V. SITUACIONES QUE COMPROMETIERON EL FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al asumir funciones el Gobierno y el Congreso elegidos en 2016, el Tribunal Constitucional se encontraba integrado por seis magistrados que iniciaron sus labores el 21 de mayo de 2014 y uno cuyo periodo estaba vencido. Respecto a este último, en agosto de 2017 el Congreso eligió su reemplazo (tabla 3). Será esta conformación del Tribunal la encargada de pronunciarse sobre las controversias políticas más delicadas que fueron puestas en su conocimiento durante el periodo que cubre el presente artículo³.

Tabla 3. Conformación del Tribunal Constitucional en el periodo 2016-2021

Magistrados	Inicio de funciones
Blume Fortini, Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Sardón de Taboada	Iniciaron sus labores en mayo de 2014
Ferrero Costa	Elegido por el Congreso en agosto de 2017. Reemplazó en el cargo al magistrado Urviola Hani

Fuente: elaboración propia.

³ Corresponde indicar que el 21 de septiembre de 2021 falleció el magistrado Ramos Núñez, por lo que, desde esa fecha hasta la renovación de magistrados realizada en mayo de 2022, el Tribunal funcionó con solo seis integrantes.

V.1. Acusación constitucional contra magistrados

La labor de control de un tribunal constitucional puede ser afectada de diversas formas. En el caso peruano, la medida más arbitraria fue cerrarlo mediante el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 bajo el pretexto de reorganizarlo, junto con el Poder Judicial y el Ministerio Público, «para una honesta y eficiente administración de justicia» (Fujimori, 1992, p. 4).

Otra manera de interferir en el funcionamiento del Tribunal ha sido emplear de forma arbitraria el proceso de acusación constitucional previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución para destituir a magistrados incómodos al Gobierno o Congreso de turno, dejándolo sin quórum para resolver demandas de inconstitucionalidad. En 1997, la mayoría parlamentaria del gobierno de Fujimori destituyó a tres magistrados del Tribunal mediante este proceso, lo que impidió al órgano jurisdiccional ejercer su función de control constitucional respecto a las normas con rango de ley. En el periodo objeto de análisis en este trabajo estuvo a punto de suceder algo similar, también en el ámbito de un Congreso con una mayoría parlamentaria de igual tendencia política.

Esto ocurrió como consecuencia de una demanda de hábeas corpus relacionada con las investigaciones por graves violaciones de derechos humanos ocurridas en 1986 en el centro penitenciario El Frontón, cuyo objetivo era que se aplique la prescripción penal respecto a tales hechos. El caso fue resuelto por el Tribunal Constitucional mediante una sentencia del 14 de junio de 2013, en cuyo punto resolutive 1 se declaró nulo el extremo de una resolución judicial que señalaba que «los hechos materia del proceso penal constituyen crímenes de lesa humanidad, manteniéndose subsistentes los demás extremos de la imputación» (*Caso Humberto Bocanegra Chávez*, 2013, p. 23). Se presentó un pedido de subsanación respecto a este fallo, el cual no fue resuelto por el colegiado que emitió la sentencia, sino por el que entró en funciones en 2014. En este sentido, mediante la resolución del 5 de abril de 2016, por mayoría de cuatro votos contra tres (tabla 4), se subsanó la sentencia del 14 de junio de 2013 y se tuvo por no incorporada en la misma el punto resolutive 1 (*Caso Humberto Bocanegra Chávez*, 2016, p. 5).

Tabla 4. Votación en el proceso de hábeas corpus sobre el caso El Frontón (abril de 2016)

Magistrados	Voto
Espinosa-Saldaña Barrera, Miranda Canales, Ledesma Narváez y Ramos Núñez	A favor de subsanar la sentencia del año 2013
Blume Fortini, Urviola Hani y Sardón de Ta- boada	En contra de subsanar la sentencia del año 2013

Fuente: elaboración propia.

Esta decisión de la mayoría de magistrados del Tribunal dio origen a un proceso de acusación constitucional en su contra por parte del Congreso de la República. En el informe preliminar respectivo, de diciembre de 2017, se planteaba la destitución del magistrado Espinosa-Saldaña y la suspensión en el cargo por treinta días de los magistrados Ramos Núñez y Ledesma Narváez (Denuncia Constitucional N.º 110, 2017, pp. 74-75).

Estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que mediante una resolución de medidas provisionales ordenó al Estado peruano el archivo del proceso de acusación constitucional (*Caso Durand y Ugarte vs. Perú*, 2018, p. 19). Sin embargo, el Congreso decidió no acatar lo resuelto por el tribunal supranacional (*Caso Durand y Ugarte vs. Perú*, 2020, p. 4)⁴.

Posteriormente, el 22 de febrero de 2022, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre un pedido de reposición orientado a dejar sin efecto la resolución del 5 de abril de 2016. En aquel momento, el Tribunal solo contaba con seis integrantes, tres de los cuales votaron por declarar improcedente el pedido de reposición y tres por declararlo fundado (tabla 5). En atención al empate producido, el voto dirimente del presidente del Tribunal, Ferrero Costa, inclinó la decisión final a favor de esta última opción (*Caso Humberto Bocanegra Chávez*, 2022, p. 1), con lo cual todo regresó nuevamente al escenario jurídico de la sentencia del 14 de junio de 2013, que impedía calificar los hechos del caso El Frontón como crímenes de lesa humanidad.

Tabla 5. Votación en el proceso de hábeas corpus sobre el caso El Frontón (febrero de 2022)

Magistrados	Votos
Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez y Miranda Canales	Votaron por declarar improcedente el pedido de reposición
Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada	Votaron por declarar fundado el pedido de reposición

Fuente: elaboración propia.

V.2. Cuestión de confianza por la elección de nuevos magistrados

En 2019 vencía el periodo de cinco años de los seis magistrados del Tribunal Constitucional que empezaron sus funciones en 2014.

⁴ En tanto el proceso de acusación constitucional no continuó su trámite, y debido a que los magistrados a quienes se pretendía acusar culminaban su periodo —en principio— en junio de 2019, así como por la disolución del Congreso el 30 de septiembre del mismo año, la Corte levantó en 2020 las medidas provisionales (*Caso Durand y Ugarte vs. Perú*, 2020, p. 6).

Correspondía al Congreso elegido en 2016 proceder con la elección de los nuevos magistrados; no obstante, el procedimiento respectivo que se estaba llevando a cabo fue cuestionado por su falta de transparencia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019) manifestó su «preocupación por las denuncias de falta de publicidad y transparencia», a la vez que advirtió que «no se habrían hecho públicos los criterios de selección» y que «no se habrían facilitado espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil».

Ante esta situación, el Poder Ejecutivo decidió plantear una cuestión de confianza ante el Congreso, en el sentido de solicitar la suspensión del proceso de elección para que se lleve a cabo uno más transparente con base en una propuesta normativa de modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Asimismo, señaló que, si el Congreso continuaba con la elección de los magistrados, consideraría denegada la cuestión de confianza. Esto fue advertido por el propio presidente de la república, Vizcarra Cornejo, a través de los medios de comunicación (América Noticias, 2019, min. 1:37-2:51). Por ello, el 30 de septiembre de 2019 el presidente del Consejo de Ministros acudió al Congreso para plantear la respectiva cuestión de confianza, pese a lo cual se continuó con la elección de magistrados, por lo que el Ejecutivo consideró que se había denegado, en los hechos, la confianza.

En consecuencia, los problemas presentados en el procedimiento del año 2019 para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional fueron la causa de la segunda denegación de confianza por parte del Congreso en el periodo 2016-2021, entendida así por el Ejecutivo; y, por lo tanto, de su disolución, medida que fue cuestionada a través de un proceso competencial que siguió su trámite ante el propio Tribunal.

V.3. Procedimiento de elección de magistrados a cargo del nuevo Congreso elegido en 2020

Ante el fracaso del procedimiento de 2019 para la elección de nuevos magistrados, el nuevo Congreso elegido en 2020 —que inició sus funciones en marzo del mismo año— decidió llevar a cabo otro, el cual estaba programado para culminar en julio de 2021; es decir, en el último mes de actividad del órgano legislativo, antes del cambio de Gobierno.

El Ejecutivo no planteó una cuestión de confianza contra este procedimiento de elección, pero sí se presentó una demanda de amparo por parte de un ciudadano⁵. En el marco de este proceso, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima dictó una medida cautelar, mediante la cual ordenó al Congreso suspender

5 La demanda fue interpuesta por el abogado Walter Edison Ayala Gonzáles. Posteriormente, en el primer gabinete del presidente Castillo Terrones, fue designado ministro de Defensa.

de manera provisional la elección de magistrados prevista para el 7 y 8 de julio de 2021 hasta que se emitiera un pronunciamiento sobre el fondo de la demanda (*Caso Ayala González*, 2021, p. 6). Sin embargo, el Congreso decidió —por una amplia mayoría (tabla 6)— hacer caso omiso a lo ordenado por el juzgado y procedió a realizar la votación para elegir a los nuevos magistrados (*Diario de los Debates del Congreso de la República*, 2021a, p. 33). Si el Congreso disuelto en 2019 se negó a acatar una medida provisional de la Corte IDH, como se indicó en la sección anterior; el elegido en 2020 para reemplazarlo siguió la misma línea al desacatar un mandato judicial interno.

Tabla 6. Votación del Congreso respecto al mandato judicial que impedía continuar con el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional

Voto	Número de votos
A favor de desacatar el mandato judicial y continuar con la elección de magistrados	87 votos
En contra de desacatar el mandato judicial y continuar con la elección de magistrados	36 votos
Abstenciones	2

Fuente: elaboración propia.

A pesar de que el Congreso decidió continuar con la elección, no se alcanzaron los votos requeridos para elegir nuevos magistrados. De los quince candidatos que quedaron aptos, solo se llegó a votar por los tres primeros de la lista de orden de méritos, pero ninguno alcanzó los ochenta y siete votos exigidos por la Constitución. El hecho de que respecto al primer candidato se obtuviera ochenta votos, pero en contra de su elección, brinda una idea del nuevo fracaso del procedimiento de elección.

De esta manera, los seis magistrados que iniciaron sus funciones en mayo de 2014 continuaron ejerciendo su labor jurisdiccional más allá del periodo de gobierno y parlamentario 2016-2021, hasta que finalmente fueron reemplazados en sus cargos en mayo de 2022. Ejercieron la función de magistrados constitucionales un total de ocho años, tres más que el periodo de cinco años previsto a nivel constitucional.

VI. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LEYES

Mediante el proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la compatibilidad entre las normas con rango de ley y la Constitución. La legitimidad para interponer una demanda de este

tipo no es abierta y solo determinadas autoridades pueden hacerlo. En el caso de los ciudadanos, requieren la presentación de un determinado número de firmas que respalden la demanda.

A efectos del presente trabajo, interesa analizar aquellas situaciones en donde el Gobierno decidió demandar al Congreso ante el Tribunal Constitucional por la emisión de normas que consideró incompatibles con la Constitución.

Durante la presidencia de Kuczynski Godard, el Poder Ejecutivo solo interpuso una demanda de inconstitucionalidad, dirigida contra una ley que estableció la nivelación de pensiones de militares y policías⁶. Este proceso duró más de lo previsto, tres años y ocho meses, sin obtenerse una sentencia sobre el fondo, sino solo un pronunciamiento del Tribunal declarando infundada la demanda por no obtenerse los cinco votos necesarios para declarar inconstitucional la norma impugnada (*Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133*, 2021).

Durante la presidencia de Vizcarra Cornejo, y respecto a leyes aprobadas por el Congreso elegido en 2016, se interpusieron tres demandas. La más importante fue contra la ley que prohibió la publicidad estatal en los medios de comunicación privados (Ley N.º 30793, 2018), en la cual se argumentó que se afectaba el derecho de toda persona a recibir información por parte del Estado. Por mayoría de seis votos contra uno, el Tribunal le dio la razón al Ejecutivo (*Caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal*, 2018). A esta demanda le siguieron otras dos, pero sin la misma repercusión o impacto político (*Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial*, 2020; *Caso de la participación de las Fuerzas Armadas*, 2020).

Respecto a leyes aprobadas por el nuevo Congreso elegido en 2020, durante el periodo presidencial de Vizcarra Cornejo se cuestionaron dos, que establecieron medidas sustentadas en la necesidad de hacer frente a los efectos del COVID-19. Se trató de la Ley N.º 31018, que suspendió el cobro de peajes en las redes viales concesionadas; y la Ley N.º 31039, que dispuso el ascenso automático de trabajadores del sector salud. Ambas normas fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal por unanimidad (*Caso de la ley que suspende el cobro de los peajes*, 2020; *Caso de la ley de ascenso*, 2020).

Será durante la presidencia de Sagasti Hochhausler que se elevará considerablemente el número de leyes del nuevo Congreso impugnadas ante el Tribunal: veinticuatro en total⁷. En los casos más emblemáticos,

6 Se trató de la Ley N.º 30683, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 21 de noviembre de 2017, mediante la cual se modificó el Decreto Legislativo N.º 1133, sobre el régimen de pensiones del personal militar y policial.

7 De este número, dieciséis fueron leyes sobre creación de distritos en diversas provincias del país.

el argumento central del Ejecutivo fue la contravención del artículo 79 de la Constitución, que dispone que los congresistas «no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos». Así ocurrió en las demandas contra las leyes sobre la devolución de aportes a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (Ley N.º 31083), la eliminación del régimen laboral de contratación administrativa de servicios (CAS) (Ley N.º 31131), la devolución de aportes al Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) (Ley N.º 31173) y la negociación colectiva en el sector público (Ley N.º 31188).

En el Tribunal Constitucional, estas demandas recibieron respuestas diversas. Sobre la devolución de aportes a la ONP, se declaró inconstitucional toda la ley por unanimidad (*Caso de la devolución de aportes*, 2021). Respecto a la eliminación del régimen CAS, que se votó cuando el Tribunal contaba con seis magistrados, se declaró inconstitucional la mayoría del texto de la ley, también por unanimidad (*Caso de la incorporación de los trabajadores*, 2021). Finalmente, sobre la norma en materia de negociación colectiva, no se obtuvieron los cinco votos necesarios para expulsarla del ordenamiento jurídico (*Caso de la negociación colectiva*, 2021)⁸.

Tabla 7. Número de leyes impugnadas por el Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional

Periodo	Número de leyes impugnadas
Durante la presidencia de Kuczynski Godard	Una
Durante la presidencia de Vizcarra Cornejo	Cinco
Durante la presidencia de Sagasti Hochhausler	Veinticuatro (dieciséis fueron sobre leyes de creación de distritos)

Fuente: elaboración propia.

Aparte de las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por el Poder Ejecutivo, corresponde hacer mención a otros procesos de inconstitucionalidad de particular importancia política, iniciados por congresistas de la república al amparo del artículo 203, inciso 5 de la Constitución⁹, contra modificaciones al Reglamento del Congreso.

En este sentido, la organización política que obtuvo la mayoría parlamentaria en las elecciones de 2016, ante la posibilidad de verla reducida, promovió y aprobó —en octubre del mismo año— un

⁸ El caso sobre la devolución de aportes al Fonavi no llegó a ser visto por el Tribunal del periodo objeto de análisis.

⁹ De conformidad con el artículo 203, inciso 5 de la Constitución, una demanda de inconstitucionalidad puede ser presentada por el 25 % del número legal de congresistas.

conjunto de modificaciones al Reglamento del Congreso que, si bien buscaban desincentivar la fragmentación de los grupos parlamentarios y promover su fortalecimiento (Cajaleón, 2018, p. 52), afectaban de manera desproporcionada a los congresistas que se apartaban de una agrupación política por razones de disidencia política. Se trató, pues, de normas contra el transfuguismo político.

El 25 de abril de 2017, cuarenta y un congresistas interpusieron una demanda de inconstitucionalidad contra esas modificaciones¹⁰. Mediante sentencia del 29 de agosto de 2017, el Tribunal declaró fundada en parte la demanda, por mayoría de cinco votos contra dos (tabla 8), por considerar que las mismas no establecían una diferencia entre quienes renunciaban a una bancada parlamentaria por motivos políticos legítimos y quienes lo hacían por razones diferentes¹¹.

Tabla 8. Votación en proceso de inconstitucionalidad sobre transfuguismo (agosto de 2017)

Magistrados	Votos
Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Urviola Hani	Votaron por declarar fundada en parte la demanda
Blume Fortini y Sardón de Taboada	Votaron por declarar infundada la demanda

Fuente: elaboración propia.

En este proceso hubo una discrepancia importante al interior del Tribunal, pues los dos magistrados que votaron en contra de la demanda consideraron que en la resolución del caso debió intervenir el magistrado Ferrero Costa, elegido para el cargo por el Congreso el 25 de agosto de 2017¹², pero que recién el 4 de septiembre asumió funciones; mas no el magistrado Urviola Hani, quien debía ser reemplazado, precisamente, por el nuevo magistrado. Esta observación era importante, pues fue con el voto de Urviola Hani que se alcanzaron los cinco necesarios para declarar la inconstitucionalidad de una de las tres normas impugnadas.

La sentencia del Tribunal fue hecha pública a través de su página web el 13 de septiembre de 2017. Al día siguiente, el 14 de septiembre, el

10 La demanda fue interpuesta contra los artículos 22.d, 374 y 375 del Reglamento del Congreso, modificados por la Resolución Legislativa N.º 7-2016-2017-CR, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 15 de octubre de 2016.

11 Sentencia recaída en el expediente 6-2017-PI/TC del 29 de agosto de 2017, publicada en su página web el 13 de septiembre de 2017 y en el *Diario Oficial El Peruano* el 14 de septiembre de 2017.

12 Mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 2-2017-2018-CR, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 26 de agosto de 2017, se oficializó la designación de Ferrero Costa como nuevo magistrado del Tribunal.

Congreso debatió nuevas modificaciones a su Reglamento¹³, que iban en la misma línea de las declaradas inconstitucionales y que fueron —nuevamente— aprobadas por la mayoría parlamentaria dominante en el Congreso.

Contra las nuevas modificaciones al Reglamento del Congreso, treinta y nueve congresistas presentaron una demanda de inconstitucionalidad en enero de 2018, alegando que resultaban contrarias a lo resuelto por el Tribunal en la sentencia señalada en el párrafo anterior. Al resolverse este caso, el 10 de julio de 2018, ya se había realizado el cambio en la conformación del Tribunal, pues el magistrado Ferrero Costa reemplazó a Urviola Hani. Finalmente, la expulsión de las normas del ordenamiento jurídico no pudo concretarse debido a que no se alcanzaron los cinco votos necesarios para ello. Sin embargo, en base al artículo 10 del Reglamento Normativo del Tribunal¹⁴, cuatro magistrados votaron por declarar infundada la demanda, pero dándole a las normas impugnadas un sentido interpretativo (tabla 9), en la línea de lo resuelto en la sentencia previa sobre la misma materia; es decir, que no puede prohibirse a los congresistas renunciar a las agrupaciones políticas en caso de «disidencia por razones de conciencia debidamente justificada» (*Caso modificación del art. 37 del Reglamento del Congreso*, 2018, p. 21). Por su parte, tres magistrados votaron por declarar infundada la demanda, pero sin sentido interpretativo alguno.

Tabla 9. Votación en proceso de inconstitucionalidad sobre transfuguismo (julio de 2018)

Magistrados	Voto
Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez, Miranda Canales y Ramos Núñez	Votaron por declarar infundada la demanda, pero dándole a las normas impugnadas un sentido interpretativo
Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada	Votaron por declarar infundada la demanda sin dar a las normas impugnadas un sentido interpretativo

Fuente: elaboración propia.

Otra modificación del Reglamento del Congreso que generó polémica se produjo en marzo de 2018, al establecerse límites a la cuestión de

13 Resolución Legislativa del Congreso N.º 3-2017-2018-CR, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 15 de septiembre de 2017, por medio de la cual se modificaron los incisos 4 y 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso y se incorporó el inciso 6 al mismo artículo.

14 Así se indicó en el fundamento jurídico 4 del Auto de Aclaración (Expediente 1-2018-PI/TC, Auto 2 - Aclaración). El artículo 10 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, según la modificación realizada mediante la Resolución Administrativa N.º 138-2015-PI/TC, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 14 de octubre de 2015, indica que «[p]ara aprobar un precedente y para establecer, con carácter vinculante, interpretaciones sobre el contenido normativo de las disposiciones con rango de ley, conforme a la Constitución, se requiere cuatro votos en un mismo sentido resolutivo».

confianza que puede plantear el Poder Ejecutivo al amparo del artículo 133 de la Constitución. De igual forma, corresponde hacer mención a la modificación llevada a cabo por el nuevo Congreso elegido en 2020, por medio de la cual se creó una «cuarta legislatura». Los respectivos fallos del Tribunal serán analizados más adelante.

433

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ Y
CONFLICTO
DE PODERESCONSTITUTIONAL
COURT OF PERU
AND CONFLICTS
OF POWERS

VII. CUESTIONES DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

En los sistemas de gobierno parlamentario, la cuestión de confianza es el contrapeso a la censura, por lo que no debe plantearse «por motivos baladés, ni es lícito abusar de ella, ni convertir en problema político lo que tiene mero valor técnico, aunque tampoco quepa señalar en catálogo riguroso los casos únicos y obligatorios en que haya de suscitarse» (Pérez, 1984, p. 825).

Si bien en el sistema político peruano se ha previsto la posibilidad de que el Gobierno plantee cuestiones de confianza ante el Congreso para obtener el respaldo a sus políticas gubernamentales, en la práctica este mecanismo de control sobre el Parlamento no había sido empleado. Por ello, merece especial atención el hecho de que en el periodo objeto de análisis fuera utilizado como contrapeso a la oposición del Congreso a la política educativa del Gobierno, para la aprobación de normas constitucionales y legales en materia de reforma política y judicial, e incluso para lograr que un procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional se realice de manera transparente. Esta variedad de supuestos en los que se acudió a la cuestión de confianza tuvo respaldo en la jurisprudencia que, de forma paralela, fue estableciendo el Tribunal con relación a esta institución.

VII.1. Cuestión de confianza sobre la política educativa

Uno de los temas que generó confrontación en el periodo objeto de análisis fue la política educativa, por la posición del Ejecutivo a favor de la supervisión de las universidades¹⁵ y la inclusión del enfoque de género en el currículo escolar. No era de extrañar, por lo tanto, la intención de la mayoría parlamentaria, integrada por grupos opuestos a esa política, de censurar al ministro de Educación¹⁶, lo cual ocurrió el 15 de diciembre de 2016, bajo el argumento de presuntos hechos de corrupción en el uso de los recursos asignados para la compra de computadoras y la ineficiencia para organizar los Juegos Panamericanos

15 Supervisión a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), institución creada mediante la Ley N.º 30220, Ley Universitaria, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 9 de julio de 2014.

16 El ministro censurado, Jaime Saavedra, ocupó el cargo de ministro de Educación desde octubre de 2013, durante el gobierno del presidente Humala Tasso, y continuó en el mismo en el primer gabinete del presidente Kuczynski Godard.

y Parapanamericanos de Lima 2019 (Diario de los Debates del Congreso de la República, 2016, pp. 2190-2212). Votaron a favor de la censura setenta y ocho congresistas, con lo cual se evidenciaba el poder político de la mayoría parlamentaria. Si bien no hubo votos en contra o abstenciones, ello obedeció al retiro de varios congresistas del recinto parlamentario durante la votación en señal de protesta (24 Horas, 2016, min. 0:01-0:24).

La sucesora del ministro censurado continuó con la política educativa del Gobierno y, por ello, fue también objeto de cuestionamientos y amenazas de censura, ante lo cual, el 14 de septiembre de 2017, el Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza orientada al respaldo de su política educativa, que fue rechazada por setenta y siete congresistas (a favor de la confianza votaron veintidós y dieciséis se abstuvieron) (Diario de los Debates del Congreso de la República, 2017, pp. 122-123). Esta primera denegación a una cuestión de confianza dejó el camino abierto para una segunda, que, en caso de concretarse, podía implicar la disolución del Congreso, lo que buscó ser evitado por este a través de una reforma a su Reglamento.

VII.2. Modificación al Reglamento del Congreso sobre la cuestión de confianza

Poco antes de la renuncia del presidente Kuczynski Godard, el Congreso de la República aprobó una modificación a su Reglamento a fin de establecer límites al Poder Ejecutivo para plantear una cuestión de confianza, al disponer que no procedía para «promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político» (Resolución Legislativa del Congreso N.º 7-2017-2018-CR, 2018). Este cambio normativo fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que no fue interpuesta por el Ejecutivo, a pesar de ser el principal perjudicado con el mismo, sino por congresistas de la república.

La demanda, por unanimidad, se declaró fundada, pues el Tribunal consideró que la norma impugnada resultaba contraria al principio de equilibrio de poderes. Entre sus argumentos señaló que la cuestión de confianza

ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera (*Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete*, 2018, p. 25).

El hecho de que el Tribunal Constitucional reconociera el carácter amplio de la cuestión de confianza permitía advertir la posibilidad de

una disolución del Congreso, de modo tal que el Poder Ejecutivo pudiera «contar con una más favorable correlación de fuerzas políticas en el Parlamento para el resto de su mandato» (Eguiguren, 2019a, p. 57).

435

VII.3. Cuestión de confianza sobre reformas constitucionales y referéndum

En su mensaje al país del 28 de julio de 2018, el presidente de la república Vizcarra Cornejo anunció un conjunto de proyectos de reforma constitucional y legal en materia política y judicial, que se sustentaron en la necesidad de hacer frente a los graves hechos de corrupción en el sistema de administración de justicia que ese mismo mes fueron de conocimiento público, comprometiendo también a agrupaciones políticas (caso conocido como los «Cuellos Blancos»). En el caso de las reformas constitucionales, propuso modificar la conformación del Consejo Nacional de la Magistratura, prohibir la reelección de congresistas, limitar el financiamiento privado a los partidos políticos y retornar a la bicameralidad, a la vez que planteó que se convoque a referéndum para que estas reformas fueran ratificadas por la ciudadanía (Vizcarra, 2018, pp. 11-12).

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ Y
CONFLICTO
DE PODERESCONSTITUTIONAL
COURT OF PERU
AND CONFLICTS
OF POWERS

Ante las reacciones negativas por parte del Congreso respecto a las propuestas normativas, el presidente de la república convocó a una sesión extraordinaria del mismo¹⁷ para que el presidente del Consejo de Ministros sustente una cuestión de confianza respecto a las cuatro reformas constitucionales propuestas en el discurso presidencial del 28 de julio de 2018¹⁸. Por ello, el 19 de septiembre de 2018, el presidente del Consejo de Ministros planteó ante el Congreso la anunciada cuestión de confianza, que fue aprobada por ochenta y ocho congresistas (votaron en contra de la confianza veintidós y hubo catorce abstenciones) (Diario de los Debates del Congreso de la República, 2018, pp. 175-176). De esta manera, el Congreso votó de forma expresa a favor de una cuestión de confianza que implicaba el debate y la aprobación de proyectos de reforma constitucional.

Luego de que las cuatro propuestas de reforma constitucional fueran aprobadas por el Congreso, se convocó a referéndum para el 9 de diciembre de 2020 a fin de que la ciudadanía decidiera si las ratificaba (Decreto Supremo N.º 101-2018-PCM, 2018).

17 De acuerdo con el artículo 118, inciso 6 de la Constitución, el presidente de la república se encuentra facultado para «[c]onvocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria».

18 Mediante el Decreto Supremo N.º 97-2018-PCM, publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 17 de septiembre de 2018, se convocó al Congreso de la República a sesión extraordinaria para el 19 de septiembre de 2018.

En el texto de la reforma constitucional sobre la bicameralidad se manifestó nuevamente la intención del Congreso por limitar la cuestión de confianza, pues se estableció que no procedía respecto a iniciativas legislativas (artículo 133 de la autógrafa sometida a referéndum) (Decreto Supremo N.º 101-2018-PCM, 2018, Anexos, p. 10.). La posición del Poder Ejecutivo en contra de la reforma sobre la bicameralidad también fue asumida por la ciudadanía¹⁹. Las otras tres reformas constitucionales sí fueron aprobadas, lo que en el fondo fue un respaldo político al presidente de la república, su principal promotor.

VII.4. Cuestión de confianza sobre proyectos de ley en materia de reforma política y judicial

Si bien tres de las reformas constitucionales propuestas por el Poder Ejecutivo en su discurso del 28 de julio de 2018 fueron ratificadas por la ciudadanía mediante referéndum, existían otras doce iniciativas en materia de reforma política y judicial, presentadas el 10 de abril de 2019, que no fueron atendidas como correspondía en el Congreso, lo que dio lugar a que el presidente del Consejo de Ministros planteara una nueva cuestión de confianza el 4 de junio de 2019, pero solo respecto a seis proyectos de ley específicos, incluyendo dos propuestas de reforma constitucional sobre inmunidad parlamentaria e impedimentos para postular a cargos de elección popular²⁰ (Diario de los Debates del Congreso de la República, 2019a, pp. 9-18). La cuestión de confianza fue aprobada por setenta y siete votos, pero hubo cuarenta y cuatro en contra y tres abstenciones (2019b, p. 147).

Fue esta cuestión de confianza la que motivó que el Congreso de la República, en su sesión del 25 de julio de 2019, aprobase la interposición de una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional y su correspondiente medida cautelar «a fin de que este órgano constitucional esclarezca el alcance y la forma en que se ejerce la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros» (Diario de los Debates del Congreso de la República, 2019c, p. 65). Esta demanda no fue presentada de inmediato, sino luego de la disolución del Congreso.

Por su parte, el presidente de la república, en su discurso del 28 de julio de 2019, respecto a la cuestión de confianza otorgada, señaló que la misma, en los hechos, había sido denegada, por cuanto lo aprobado por

19 Según los resultados proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, 13 949 831 personas votaron en contra de la propuesta, mientras que 1 462 516 votaron a favor (Resolución N.º 2-2019-JNE, 2019).

20 Mediante el Proyecto de Ley N.º 4190/2018-PE se proponía modificar el artículo 34 de la Constitución a fin de prohibir que personas condenadas en primera instancia por delitos dolosos con pena privativa de libertad mayor a cuatro años puedan postular a cargos de elección popular. A través del Proyecto de Ley N.º 4416/2018-PE se proponía reformar al artículo 93 de la Constitución, sobre el procedimiento para levantar la inmunidad parlamentaria. Sobre esta misma materia, un proyecto anterior del Poder Ejecutivo (Proyecto de Ley N.º 4192/2018-PE) había sido archivado en mayo de 2018 por la Comisión de Constitución y Reglamento.

el Congreso respecto a las propuestas normativas del Gobierno iba en contra de sus aspectos esenciales, refiriéndose de modo especial al tema de la inmunidad parlamentaria (Vizcarra, 2019a, pp. 22-23). A pesar de considerar denegada materialmente la confianza, el Poder Ejecutivo no disolvió el Congreso, sino que planteó una reforma constitucional para convocar a nuevas elecciones generales sin esperar hasta el año 2021, la cual no se llegó a aprobar, siendo archivada la propuesta en septiembre de 2019 (Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N.º 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, 2019, p. 57).

VII.5. Cuestión de confianza sobre elección de magistrados del Tribunal Constitucional y disolución del Congreso

De acuerdo con el artículo 134 de la Constitución, el presidente de la república se encuentra facultado para disolver el Congreso de la República «si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros». En el periodo objeto de análisis, la primera denegación de confianza ocurrió el 14 de septiembre de 2017, relacionada con la política educativa del Gobierno. El 30 de septiembre de 2019 se produjo la segunda, que estuvo relacionada con los problemas presentados en el procedimiento de ese mismo año para la elección de nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Ante estas dos denegaciones de confianza, el presidente de la república, Vizcarra Cornejo, decidió disolver el Congreso y convocar a elecciones para elegir uno nuevo, conforme lo establece la Constitución (Vizcarra, 2019b; Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, 2019). Se trató de la primera vez que se producía una disolución del Congreso al amparo de la Constitución de 1993.

La controversia sobre la disolución del Congreso llegó al Tribunal Constitucional a través de una demanda competencial interpuesta contra el Poder Ejecutivo, en la que se alegó que este no podía plantear cuestiones de confianza sobre competencias que correspondían de forma exclusiva al Congreso, como la aprobación de reformas constitucionales y la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

Correspondía al Tribunal analizar si la negación de la cuestión de confianza solo puede manifestarse mediante una decisión formal del Congreso (votación a favor o en contra) o si pueden existir acciones concretas por parte de este que evidencien la denegatoria de la confianza solicitada. Se trataba de una controversia política y jurídica, por lo que la disolución del Congreso distaba mucho de ser una medida manifiestamente inconstitucional (Eguiguren, 2019b, p. 255).

Finalmente, por mayoría de cuatro votos contra tres (tabla 10), el Tribunal declaró infundada la demanda y acogió la interpretación del Poder Ejecutivo sobre el artículo 134 de la Constitución. En este

sentido, señaló que «pese a la votación formalmente favorable al pedido de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió con uno de los extremos solicitados» (*Caso sobre la disolución del Congreso de la República*, 2020, p. 78). Para Landa (2020b), esta sentencia resolvió el conflicto entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en favor de la voluntad popular, estableció límites a la cuestión de confianza y reconoció la denegación material de la misma (p. 81).

De esta manera, por segunda vez, el Tribunal Constitucional se pronunciaba a través de un proceso constitucional sobre los alcances y límites de la cuestión de confianza, aunque en esta ocasión el fallo no fue por unanimidad. A partir de lo señalado en la sentencia de 2018 sobre la modificación al Reglamento del Congreso, precisó diversos aspectos, en particular sobre su procedencia respecto a propuestas de reforma constitucional y de proyectos de ley, así como sobre la posibilidad de considerar denegada una confianza al margen de la votación formal en el Congreso.

Tabla 10. Votación en proceso competencial sobre la disolución del Congreso (enero de 2020)

Magistrados	Voto
Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez, Miranda Canales y Ramos Núñez (ponente)	Votaron por declarar infundada la demanda competencial contra la disolución del Congreso
Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada	Votaron por declarar fundada la demanda competencial

Fuente: elaboración propia.

VIII. CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETOS DE URGENCIA DEL INTERREGNO PARLAMENTARIO

En el Perú, el régimen político presidencialista se ve acentuado por las facultades normativas que posee el Poder Ejecutivo, que se manifiesta en los decretos legislativos que puede emitir al amparo del artículo 104 de la Constitución, para lo cual requiere la delegación previa de facultades por parte del Congreso; y en los decretos de urgencia que puede expedir de manera directa en materia económica y financiera, conforme al artículo 118, inciso 19 de la Constitución. En ambos casos, corresponde al Congreso realizar una labor de control sobre las normas emitidas por el Ejecutivo. El Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha precisado los alcances y límites de estas potestades normativas.

Sin embargo, un tema que no había estado presente en la práctica constitucional era el del control de los decretos de urgencia dictados con base en el artículo 135 de la Constitución, de acuerdo con el cual, durante el interregno parlamentario —es decir, mientras dure

la disolución del Congreso decretada de acuerdo al artículo 134—, el Ejecutivo «legisla mediante decretos de urgencia».

La primera vez —y única hasta el momento— que se presentó esta situación en el marco de la Constitución de 1993 fue como resultado de la disolución del Congreso decretada el 30 de septiembre de 2019 y que duró hasta la instalación del nuevo el 16 de marzo de 2020. Durante este periodo de cinco meses y medio se emitieron sesenta y ocho decretos de urgencia al amparo del referido artículo constitucional²¹. El uso de esta facultad normativa del Poder Ejecutivo generó la interrogante en torno a sus alcances, así como sobre sus diferencias y semejanzas con los decretos de urgencia previstos en el artículo 118, inciso 19 de la Constitución. Si bien en ambos artículos constitucionales se hace referencia a «decretos de urgencia», estos son promulgados en escenarios jurídicos y políticos diferentes, pues mientras los dictados al amparo del artículo 118 son medidas extraordinarias en materia económica que se emiten mientras el Congreso se encuentra en funciones, pudiendo este incluso derogarlos; en el caso de los dictados al amparo del artículo 135 del texto constitucional, se trata de normas emitidas mientras el Congreso no se encuentra en actividad, por lo que no hay un órgano con competencia para legislar ni con facultades para controlar las normas que emita el Ejecutivo. Si bien la Comisión Permanente no puede ser disuelta, durante el interregno parlamentario solo «examina» los decretos de urgencia y los «eleva» al nuevo Congreso, conforme lo señala el mismo artículo 135.

Correspondía al Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, aclarar este complejo escenario jurídico. Para ello tuvo a la vista diversas demandas de inconstitucionalidad contra algunos de los decretos de urgencia del interregno parlamentario. Estos casos constituían la oportunidad para que se pronuncie sobre los alcances y límites de los decretos de urgencia dictados al amparo del artículo 135 de la Constitución. La importancia de la materia se veía reflejada, además, en el hecho de que uno de los cuestionamientos a la teoría de la denegación material («denegación fáctica») de la cuestión de confianza era el temor a que sea empleada para forzar un interregno parlamentario que le permitiera al Ejecutivo contar con una facultad legislativa plena sin ningún control parlamentario inmediato.

Solo siete decretos de urgencia, es decir, el 10,29 % de los emitidos durante el interregno parlamentario, fueron impugnados a través de demandas de inconstitucionalidad presentadas hasta el 28 de julio

21 En 2019 se emitieron cuarenta y cuatro y en 2020 veinticuatro. El primero fue el Decreto de Urgencia N.º 2-2019, que aprobó las medidas para la realización de las elecciones para el nuevo Congreso, publicado en la edición extraordinaria del *Diario Oficial El Peruano* del 9 de octubre de 2019. El último fue el Decreto de Urgencia 24-2020, publicado el 20 de febrero de 2020 en el *Diario Oficial El Peruano*.

de 2021²² (tabla 11), todas interpuestas por colegios profesionales. Solo en dos casos, en donde se declaró infundada la pretensión, se puede identificar una posición del Tribunal Constitucional respecto a temas como la diferencia entre los decretos de urgencia ordinarios (dictados cuando el Congreso está en funciones) y los extraordinarios (dictados en el interregno parlamentario, mientras dura la disolución del Congreso), aunque se trató de un enfoque muy general del tema, en donde el análisis solo fue respecto a cada caso concreto a fin de concluir que se trataba de materias que podían ser reguladas por estos últimos (*Caso de la intervención notarial en el arrendamiento financiero*, 2021; *Caso de la Modificatoria de la Ley del Imarpe*, 2021). El resto de las demandas terminó sin una sentencia con argumentos jurídico-constitucionales sobre la controversia, porque se declararon improcedentes o infundadas por no alcanzarse los votos necesarios para expulsar la norma del ordenamiento jurídico, en aplicación del artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del artículo 107 del Nuevo Código Procesal Constitucional. En los fundamentos de voto y los votos singulares de los magistrados se aprecia que el Tribunal omitió realizar un análisis más amplio sobre los límites de los decretos de urgencia extraordinarios; es decir, si solo podían ser emitidos respecto a temas que requerían ser legislados de manera urgente o si debían estar restringidos a temas económicos. En todos los casos, el magistrado Blume Fortini votó de forma uniforme por declarar fundadas las demandas por cuanto consideraba inconstitucional la disolución del Congreso del 30 de septiembre de 2019 y, en consecuencia, inconstitucionales las normas emitidas por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

Tabla 11. Decretos de urgencia del interregno parlamentario impugnados ante el Tribunal Constitucional

	Decreto de urgencia impugnado	Decisión del Tribunal Constitucional	Fecha de la sentencia o del pronunciamiento
1	Decreto de Urgencia N.º 14-2020, que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público (primera demanda contra esta norma)	Infundada la demanda al no alcanzarse los cinco votos necesarios para expulsar la norma del ordenamiento jurídico	7 de enero de 2021 (<i>Caso de la negociación colectiva en el sector público</i>)

²² Conforme al artículo 99 del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley N.º 31307, 2021), el plazo para presentar una demanda de inconstitucionalidad contra una norma con rango de ley, como los decretos de urgencia del interregno parlamentario, es de seis años contados a partir del día siguiente de su publicación.

441

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ Y
CONFLICTO
DE PODERESCONSTITUTIONAL
COURT OF PERU
AND CONFLICTS
OF POWERS

2	Decreto de Urgencia N.º 26-2019 y su norma modificatoria, el Decreto de Urgencia N.º 27-2019, sobre medidas extraordinarias para la adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el Corredor Vial Apurímac-Cusco (primera demanda contra estas normas)	Improcedente la demanda por unanimidad, dado que la parte demandante no subsanó determinadas observaciones a la demanda	21 de enero de 2021 (Expediente N.º 2-2020-PI/TC)
3	Decreto de Urgencia N.º 16-2020, que establece medidas en materia de recursos humanos del sector público	Improcedente la demanda por sustracción de la materia (cinco votos contra dos)	6 de abril de 2021 (<i>Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020</i>)
4	Decreto de Urgencia N.º 13-2020, que promueve el financiamiento de la Mipyme, emprendimientos y startups	Infundada la demanda (cinco votos contra dos)	10 de junio de 2021 (<i>Caso de la intervención notarial en el arrendamiento financiero</i>)
5	Decreto de Urgencia N.º 14-2020, que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público (segunda demanda contra esta norma)	Improcedente la demanda (unanimidad)	6 de mayo de 2021 (<i>Caso de la negociación colectiva en el sector público II</i>)
6	Decreto de Urgencia N.º 15-2020, que modifica el Decreto Legislativo N.º 95, Ley del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional	Infundada la demanda (cuatro votos contra tres)	7 de septiembre de 2021 (<i>Caso de la Modificatoria de la Ley del Imarpe</i>)
7	Decreto de Urgencia N.º 26-2019 y su norma modificatoria, el Decreto de Urgencia N.º 27-2019 (segunda demanda contra estas normas)	Infundada la demanda al no alcanzarse los cinco votos necesarios para expulsar las normas del ordenamiento jurídico	17 de marzo de 2022 (<i>Caso de las medidas extraordinarias para la adquisición de áreas en el Corredor Vial Apurímac-Cusco</i>)
8	Decreto de Urgencia N.º 7-2019, que declara a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y dispone medidas para garantizar su disponibilidad	Infundada la demanda al no alcanzarse los cinco votos necesarios para expulsar la norma del ordenamiento jurídico	21 de abril de 2022 (<i>Caso del cuestionamiento de los procesos de decisión en el ámbito de la administración pública</i>)

Fuente: elaboración propia.

IX. CONTROL DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL

El 26 de enero de 2020 se realizaron las elecciones para elegir al nuevo Congreso, que completaría el periodo del disuelto el 30 de septiembre de 2019. Para Delgado-Guembes (2020), el nuevo Congreso estuvo integrado por personas sin experiencia parlamentaria, a la vez que conformado por nueve agrupaciones políticas, aunque ninguna alcanzó más de treinta representantes (p. 51), lo que evidencia que si bien el Gobierno no tuvo una agrupación política propia que participara en las elecciones, se logró reducir el número de escaños del partido político que tuvo la mayoría parlamentaria en el Congreso disuelto. Sin embargo, estos resultados no garantizaron que el Ejecutivo contara con un Congreso a su favor, pues con base en información sobre actos de corrupción que involucraban al presidente de la república Vizcarra Cornejo, se presentaron dos mociones de vacancia en su contra por permanente incapacidad moral.

Contra el primer pedido de vacancia, admitido a trámite el 11 de septiembre de 2020, el Poder Ejecutivo interpuso una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional, alegando que el Congreso afectaba la competencia del presidente de la república «para dirigir la política general del Gobierno durante el periodo de cinco años para el que ha sido elegido», por lo se acudía al Tribunal para evitar que la vacancia sea utilizada «como mecanismo de control político y sanción para dar por concluido de forma anticipada un mandato presidencial» (Demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República, 2020, p. 1). De esta manera, se planteaba ante el Tribunal Constitucional, por vez primera, el debate jurídico en torno a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, prevista en el numeral 2 del artículo 113 de la Constitución.

Si bien la primera moción de vacancia fue rechazada (Diario de los Debates del Congreso de la República, 2020a, p. 193), en menos de dos meses se volvió a presentar otra, aprobada el 9 de noviembre de 2020 por una abrumadora mayoría (tabla 12) (2020b, p. 121).

Tabla 12. Votación en el Congreso respecto a las mociones de vacancia presidencial contra Vizcarra Cornejo

Moción de vacancia	Votación
Primera moción de vacancia	Setenta y ocho votos en contra, treinta y dos a favor y quince abstenciones
Segunda moción de vacancia	Ciento cinco votos a favor, diecinueve en contra y cuatro abstenciones

Fuente: elaboración propia.

La aprobación de la segunda moción de vacancia por parte del Congreso dio lugar a una grave crisis política en el país, luego de la cual el Tribunal recién se pronunció sobre la demanda competencial relacionada con el primer pedido de vacancia, declarándola improcedente —por mayoría— al invocar el formalismo de la sustracción de la materia (tabla 13); es decir, sin analizar el fondo de la controversia ni interpretar la Constitución respecto a los alcances de la vacancia por permanente incapacidad moral (*Caso de la vacancia del presidente de la República*, 2020, p. 8). Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta omisión «ha contribuido a la situación de incertidumbre jurídica sobre la interpretación de dicha figura constitucional» (2022).

Tabla 13. Votación en proceso competencial sobre la vacancia presidencial (noviembre de 2020)

Magistrados	Voto
Blume Fortini, Ferrero Costa, Miranda Canales y Sardón de Taboada	Votaron por declarar improcedente la demanda por sustracción de la materia
Ledesma Narváez (ponente) y Ramos Núñez	Votaron por declarar fundada en parte la demanda y, en consecuencia, declarar que el Poder Legislativo hizo un uso indebido de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral
Espinosa-Saldaña Barrera	Votó por declarar fundada la demanda

Fuente: elaboración propia.

X. CONTROL DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

Veintisiete leyes de reforma constitucional fueron aprobadas desde la promulgación de la Constitución de 1993 hasta julio de 2021, quince en el periodo legislativo 2016-2021. Las reformas aprobadas por el Congreso elegido en 2016 fueron ocho²³, de las cuales tres fueron ratificadas mediante referéndum; y las aprobadas por el Congreso elegido en 2020 fueron siete²⁴.

Las tres últimas reformas constitucionales del Congreso elegido en 2020 fueron aprobadas en primera votación entre los meses de abril y mayo de 2021, durante lo que iba a ser su último periodo de sesiones. Sin embargo, en junio de 2021 el Congreso modificó su Reglamento a fin de aumentar de tres a cuatro el número de legislaturas (Resolución Legislativa del Congreso N.º 21-2020-2021-CR, 2021). La creación de la «cuarta legislatura», como se le conoció de forma coloquial, que empezó el 13 de junio de 2021 y terminó el 16 de julio de 2021, tuvo por

23 Se trató de las leyes de reforma constitucional N.º 30558, 30588, 30650, 30651, 30738, 30904, 30905 y 30906.

24 Se trató de las leyes de reforma constitucional N.º 31043, 31097, 31118, 31122, 31280, 31304 y 31305.

objetivo principal contar con una legislatura adicional que permitiera aprobar diversas reformas constitucionales, cumpliéndose formalmente, pero de manera forzada, con el requisito de las dos legislaturas ordinarias sucesivas previsto en el artículo 206 de la Constitución. Se contravenía, de esta forma, el principio de rigidez constitucional, que, «manifiesta la garantía de estabilidad de las normas constitucionales, [...] resulta del propio origen de estas (poder constituyente) y de la consecuente exigencia de la supremacía constitucional en el ordenamiento jurídico» (Peralta, 2007, p. 391).

Tres colegios de abogados interpusieron demandas de inconstitucionalidad contra esta modificación al Reglamento del Congreso. Mediante sentencia del 11 de noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la modificación que permitía la «cuarta legislatura» (*Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias*, 2021, p. 20). Asimismo, declaró inconstitucionales las tres reformas a la Constitución que fueron aprobadas en primera votación entre abril y mayo de 2021, y en segunda votación en julio de 2021, durante la «cuarta legislatura», relacionadas con el levantamiento del secreto bancario (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2, inc. 5)²⁵, la protección del patrimonio cultural (art. 21)²⁶ y la prohibición del presidente de la república de ausentarse del país una vez concluido su mandato (art. 112, § 2)²⁷. De acuerdo con el Tribunal, la modificación al Reglamento estuvo dirigida a «trastocar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución» respecto a procedimientos parlamentarios especialmente importantes, como «la reforma constitucional (evitando así, la consulta popular)» (*Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias*, 2021, p. 16).

Esta decisión fue adoptada por unanimidad en un fallo bastante singular, dado que la ponencia recayó en un magistrado que en una controversia anterior se había manifestado como renuente a que el proceso de inconstitucionalidad sea empleado para cuestionar reformas constitucionales²⁸. Se trató, a la vez, de uno de los pocos casos, en la etapa final del Tribunal integrado por magistrados elegidos en 2014,

25 Ley N.º 31305, Ley de reforma constitucional que fortalece la lucha anticorrupción en el marco del levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 23 de julio de 2021. Respecto a esta norma, la primera votación se realizó el 31 de mayo de 2021 y la segunda el 15 de julio de 2021.

26 Ley N.º 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. Respecto a esta norma, la primera votación se realizó el 23 de abril de 2021 y la segunda el 16 de julio de 2021.

27 Ley N.º 31280, Ley de reforma constitucional que establece el régimen de residencia temporal del expresidente de la República, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 16 de julio de 2021. Respecto a esta norma, la primera votación se realizó el 14 de mayo de 2021 y la segunda el 14 de julio de 2021.

28 En el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 30904, que reformó la Constitución para crear la Junta Nacional de Justicia, tanto en el auto admisorio como en su voto singular sobre el fondo, el magistrado Sardón de Taobada manifestó que el Tribunal Constitucional no puede controlar las leyes de reforma constitucional (*Caso de la Junta Nacional de Justicia*, 2021, p. 36).

en donde hubo una sentencia por unanimidad, pues otros culminaron únicamente en pronunciamientos desestimatorios al no alcanzarse los cinco votos necesarios para declarar fundada la demanda, como ocurrió en el caso sobre el Nuevo Código Procesal Constitucional.

445

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ Y
CONFLICTO
DE PODERESCONSTITUTIONAL
COURT OF PERU
AND CONFLICTS
OF POWERS

XI. CONTROL DE NORMAS DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL CONTRARIAS A LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desde diciembre de 2004, la legislación sobre los procesos constitucionales en el Perú se encontraba regulada en el Código Procesal Constitucional (Ley N.º 28237, 2004). Si bien había sido objeto de algunas modificaciones, fue la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la fuente a través de la cual se precisaron sus alcances. Por ello, llamó la atención el interés del Congreso elegido en el año 2020 por aprobar de manera rápida un nuevo código (Ley N.º 31307, 2021), faltando solo dos meses para culminar sus actividades (tabla 14).

Tabla 14. Aprobación del Nuevo Código Procesal Constitucional en el Congreso

Fecha	Etapas del procedimiento de aprobación
4 de marzo de 2021	Congresistas de la república presentan el Proyecto de Ley N.º 7271-2020-CR, sobre el Nuevo Código Procesal Constitucional
12 de mayo de 2021	Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento respecto a las reformas al Código Procesal Constitucional (Dictamen recaído en los proyectos de ley N.º 3478-2018-C, 3754-2018-CR y 7271-2020-CR)
21 de mayo de 2021	Aprobación en el Pleno del Congreso del Nuevo Código Procesal Constitucional
2 de julio de 2021	El Poder Ejecutivo observa la Autógrafa de Ley
14 de julio de 2021 (a dos días de culminar la denominada «cuarta legislatura»)	Rechazo a las observaciones del Poder Ejecutivo por parte del Pleno del Congreso
23 de julio de 2021	Publicación del Nuevo Código Procesal Constitucional en el <i>Diario Oficial El Peruano</i>

Fuente: elaboración propia.

En el Nuevo Código se incorporaron artículos relacionados con las votaciones requeridas en el Tribunal Constitucional para adoptar decisiones en materia de procesos de inconstitucionalidad²⁹ y

²⁹ El Nuevo Código establece que en el proceso de inconstitucionalidad, para declarar inadmisibles o improcedentes una demanda, se requiere cuatro votos conformes (arts. 102-103) y, para declarar la

competenciales³⁰, así como para emitir precedentes vinculantes³¹. Se trataba de una materia no regulada en el anterior Código Procesal Constitucional y respecto a la cual se aplicaba la regla prevista en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (2004), que solo exige cinco votos conformes para declarar inconstitucional una norma o declarar inadmisibile una demanda de inconstitucionalidad, por lo que en los demás casos las decisiones del colegiado se adoptaban por mayoría simple de cuatro votos, como ocurrió en el proceso competencial contra la disolución del Congreso de la República.

En los proyectos de ley que dieron origen al Nuevo Código no existe una justificación para incluir normas sobre las votaciones del Tribunal en una ley que regula, conforme al artículo 200 de la Constitución, el desarrollo de los procesos constitucionales³². Este tema tampoco se analizó en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento (2021)³³, durante el debate en el Pleno del Congreso al momento de aprobarse la norma (Diario de los Debates del Congreso de la República, 2021b, pp. 47-63), ni al insistir en el texto original luego de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, una de las cuales estaba referida al tema de los votos (Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N.º 31307, 2021, p. 10).

Asimismo, el Nuevo Código incluye normas contrarias a precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional. En este sentido, el artículo 24 señala que en esta instancia «es obligatoria la vista de la causa», con lo cual se dejó sin efecto el precedente vinculante del Tribunal Constitucional emitido en el *Caso Vásquez Romero* (2014, pp. 11-12), en virtud del cual, en determinados supuestos, se encontraba facultado para emitir sentencia sin realización de audiencia.

Hasta el 28 de julio de 2021, el Nuevo Código fue objeto de dos demandas de inconstitucionalidad interpuestas por el Colegio de

inconstitucionalidad de una norma, cinco votos conformes (art. 107).

30 El Nuevo Código establece que en el proceso competencial, para aprobar una medida cautelar, declarar inadmisibile una demanda y emitir sentencia, se requiere cinco votos conformes (arts. 110 y 112).

31 El artículo VI del Título Preliminar del Nuevo Código señala que para «crear, modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente vinculante se requiere la reunión del Pleno del Tribunal Constitucional y el voto conforme de cinco magistrados».

32 El Nuevo Código tuvo su origen en tres proyectos de ley. El Proyecto N.º 3478-2018, presentado el 2 de octubre de 2018, solo proponía modificar el artículo 66 del anterior Código, relacionado con el objeto del proceso de cumplimiento. El Proyecto N.º 3754-2018-CR, presentado el 21 de diciembre de 2018, solo proponía modificar los artículos 56 y 97, sobre el pago de costas y costos. Será el proyecto de Ley N.º 7271-2020-CR, presentado el 4 de marzo de 2021, en donde se incluirán las modificaciones relacionadas con las votaciones en el Tribunal, pero sin mayor explicación, no solo sobre este tema, sino sobre todos los cambios que planteaba el proyecto a todo el Código.

33 Solo en la sección del dictamen donde se da cuenta de la intervención del congresista Retamozo Lezama se aprecia una referencia al tema de incluir reglas sobre las votaciones en el Nuevo Código, pero relacionadas con la posibilidad de hacerlo para los casos en donde el Tribunal decida dar un sentido interpretativo a las normas impugnadas a través del proceso de inconstitucionalidad (Dictamen recaído en los proyectos de Ley N.º 3478-2018-CR, 3754-2018-CR y 7271-2020-CR, 2021, pp. 55-56).

Abogados de La Libertad y el Poder Ejecutivo. En ambas se invocó la contravención del precedente vinculante del Tribunal Constitucional emitido en el *Caso Vásquez Romero*. Solo en la demanda del Poder Ejecutivo se planteó la controversia en torno a las votaciones al interior del Tribunal incorporadas en el Nuevo Código, en particular respecto a los procesos competenciales, alegando que no existía ningún problema jurídico concreto que justificara dejar de lado la práctica jurisprudencial de emitir sentencia con solo cuatro votos, por lo que cambiar esta tendencia mediante una norma afectaba la autonomía e independencia reconocida al Tribunal en el artículo 201 de la Constitución (Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N.º 31307, 2021, pp. 24-25). De igual forma, únicamente en la demanda del Poder Ejecutivo se planteó la inconstitucionalidad por razones de forma, entre otros motivos porque las observaciones formuladas por este a la autógrafa de ley no fueron objeto de dictamen de comisión.

Las dos demandas fueron acumuladas en un solo proceso y la audiencia respectiva se realizó el 17 de noviembre de 2021, en la cual solo el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló preguntas, enfocadas precisamente en el tema de la relación entre la legislación y los precedentes vinculantes, y las votaciones para resolver los procesos constitucionales (Tribunal Constitucional del Perú, 2021, min. 1:18:40-1:43:00).

La ponencia respectiva, a cargo de la magistrada Ledesma Narváez y respaldada por solo dos magistrados (tabla 15), planteaba declarar la inconstitucionalidad del Nuevo Código por razones de forma, acogiendo la posición del Poder Ejecutivo sobre los vicios en el procedimiento parlamentario que le dio origen. Por su parte, los otros magistrados consideraron que no existía inconstitucionalidad por razones de forma. Como no se alcanzaron los cinco votos requeridos para expulsar las normas impugnadas del ordenamiento jurídico, por mandato legal del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional las demandas fueron declaradas infundadas (*Caso del Nuevo Código Procesal Constitucional*, 2021).

Tabla 15. Votación en proceso de inconstitucionalidad contra el Nuevo Código Procesal Constitucional

Magistrados	Voto
Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez (ponente) y Miranda Canales	Votaron por declarar fundada la demanda
Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada	Votaron por declarar infundada la demanda

Fuente: elaboración propia.

XII. EVALUACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El derecho constitucional tiene como objeto de estudio las instituciones jurídico-políticas del Estado constitucional, por lo que no se limita al análisis del texto literal de las normas constitucionales. Sin embargo, es posible identificar dos tendencias en esta disciplina jurídica; por un lado, el estudio de la Constitución a partir, precisamente, del texto literal de sus artículos, sin dar mayor espacio a su interpretación; y, de otra parte, el estudio de las normas constitucionales a partir de los principios o fundamentos del Estado constitucional, lo que implica necesariamente una labor de interpretación. Esta distinción es importante reconocerla, pues permite evaluar las diversas formas de entender la Constitución por parte del Congreso, el Poder Ejecutivo e, incluso, el Tribunal Constitucional.

Asimismo, el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica implica que debe ser interpretada al momento de resolver problemas jurídico-constitucionales, lo cual justifica la existencia del Tribunal Constitucional, la asignación de competencias a este órgano para conocer procesos constitucionales y su calidad de intérprete supremo de las normas constitucionales. Conforme más complejas sean las controversias puestas en su conocimiento, mayor importancia, relevancia y legitimidad obtiene esta institución. De igual forma, un Tribunal que decide pronunciarse sobre el fondo de dichas controversias fortalece el Estado constitucional y, si estas versan sobre el conflicto entre los órganos políticos (Congreso y Poder Ejecutivo), se fortalece la democracia. Resolver el fondo de las controversias implica interpretar la Constitución y fortalece la labor de control constitucional, que garantiza la supremacía normativa del texto constitucional. Acudir a formalismos jurídicos para no resolver un caso constituye un límite a la labor de los tribunales constitucionales.

En el caso específico de los conflictos entre órganos políticos, especial atención tiene el respeto y la garantía del principio de separación de poderes, que ha ido evolucionando, desde el esquema original de la rígida distribución de funciones hasta la interacción necesaria que debe existir entre tales órganos para alcanzar el objetivo central del Estado constitucional, cual es la plena vigencia de los derechos fundamentales.

En atención a lo expuesto, en el ámbito de análisis de la Constitución es posible identificar posiciones conservadoras y progresistas. Las primeras se identifican por una lectura literal de las normas constitucionales, el no reconocimiento de la capacidad de un tribunal constitucional para interpretar la Constitución y la aplicación del principio de separación de poderes en su perspectiva más restringida. En el caso de las segundas, se identifican por reconocer la trascendencia e importancia de la

interpretación de las normas constitucionales, aceptar que el tribunal es el supremo intérprete de la Constitución y asumir una perspectiva más moderna de la separación de poderes, orientada a la interacción entre los órganos políticos del Estado.

En el caso del Tribunal Constitucional peruano, desde el inicio de sus actividades en 1996 bajo los alcances de la Constitución de 1993, ha estado integrado por magistrados con posiciones conservadoras y progresistas. Dependiendo del periodo que se analice, se puede apreciar mayorías que inclinan la balanza en alguna de estas direcciones. Asimismo, en cada una de las tendencias se puede identificar posiciones moderadas o extremistas.

Dado que la elección de los magistrados del Tribunal corresponde al Congreso de la República, en ellos se verá reflejada la tendencia existente en este órgano político. Por ejemplo, cuando en 1996 se eligió a los primeros magistrados del Tribunal Constitucional, el Congreso contaba con una amplia mayoría afín al gobierno autoritario del ex presidente Fujimori, lo que explica las dificultades para el desarrollo de sus actividades. En la recomposición parcial del año 2007 se produjo «una alianza perversa entre las fuerzas políticamente conservadoras y las fuerzas autoritarias abanderadas de un discurso antiético», lo cual dio lugar a «una jurisprudencia contraria, en diferentes grados de intensidad, a la lucha contra la corrupción y de la tolerancia pasiva con el narcotráfico; favoreciendo la impunidad de la violación de los derechos humanos» (Landa, 2011, p. 211).

Respecto al periodo objeto de análisis en este trabajo se puede afirmar, como resultado de las votaciones de los magistrados en los casos sobre las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo a las que se ha hecho referencia, que por un tiempo hubo una ligera y frágil tendencia mayoritaria progresista, que se manifestó de manera clara en el caso sobre la disolución del Congreso; pero, en otros casos de especial relevancia (como el de la vacancia presidencial), primó la tendencia conservadora.

Tabla 16. Tendencias en el Tribunal Constitucional respecto a la interpretación de la Constitución

Magistrados	Tendencia
Espinosa-Saldaña Barrera, Ledesma Narváez y Ramos Núñez	Tendencia progresista respecto a la interpretación de la Constitución
Miranda Canales	Tendencia ambivalente
Blume Fortini, Ferrero Costa y Sardón de Taboada	Tendencia conservadora respecto a la interpretación de la Constitución

Fuente: elaboración propia.

Mientras el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional quede en manos únicamente del Congreso de la República, las tendencias políticas presentes en el mismo repercutirán en la labor del supremo intérprete de la Constitución, siendo necesario identificar procedimientos e instancias de selección de magistrados que se orienten a garantizar la presencia de profesionales que aseguren que el Tribunal cumpla su función, que no consiste únicamente en resolver expedientes para reducir la carga procesal, sino en interpretar la Constitución y realizar una efectiva labor de control constitucional, incluso del órgano que elige a sus integrantes. Una opción sería reformar la Constitución a fin de que la Junta Nacional de Justicia, órgano constitucional en el Perú responsable de la elección de los jueces del Poder Judicial, asuma la tarea de evaluar a los candidatos al Tribunal Constitucional desde una perspectiva esencialmente técnica y jurídica, dejando en el Congreso la decisión política final sobre la elección.

XIII. CONCLUSIONES

En el periodo objeto de análisis en la presente investigación, llegaron a conocimiento del Tribunal Constitucional por vez primera demandas sobre temas políticos como la cuestión de confianza, la disolución del Congreso, la vacancia presidencial y los decretos de urgencia extraordinarios para cuya resolución se requería la interpretación de las normas constitucionales. Ello se dio bajo la perspectiva de garantizar el régimen político previsto en la Constitución, que no se orienta hacia la preeminencia del Congreso en la adopción de las decisiones políticas, sino hacia un modelo presidencial atenuado en el cual dicha preeminencia recae en el Poder Ejecutivo, pero con mecanismos de control parlamentario. A la vez que el Tribunal debía resolver estos casos, se intentó afectar el normal desarrollo de sus actividades mediante un proceso de acusación constitucional a cargo del Congreso contra cuatro de sus integrantes y procedimientos de elección de nuevos magistrados, también en manos del órgano legislativo, que fueron cuestionados por su falta de transparencia.

De la revisión de las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional para resolver los conflictos políticos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo se puede concluir que en algunos casos llegó a expedir sentencias, como en las demandas de inconstitucionalidad interpuestas contra leyes y modificaciones al Reglamento del Congreso aprobadas por las mayorías parlamentarias elegidas en 2016 y 2020, o en el proceso competencial sobre la disolución del Congreso, en donde se aprecia la valoración de los argumentos de ambas partes sobre los alcances de la cuestión de confianza prevista en el artículo 133 de la Constitución. En otros casos, como la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la

intención del Congreso de limitar el funcionamiento del Tribunal a través de la regulación de las votaciones en el Nuevo Código Procesal Constitucional, se declaró infundada la demanda al no alcanzarse los cinco votos necesarios para expulsar una norma del ordenamiento jurídico, situación en la cual, técnicamente, no existe una sentencia que contenga argumentos de fondo sobre el análisis de la controversia jurídico-constitucional, sino solo los votos de los magistrados. En un caso de especial relevancia, como el proceso competencial sobre la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, el Tribunal declaró la sustracción de la materia, sin análisis constitucional alguno sobre un tema que sigue generando inestabilidad política, al ser empleado como una vía para interrumpir el mandato presidencial de cinco años, alterándose el régimen político peruano y el sistema de pesos y contrapesos entre el Congreso y el Ejecutivo. Respecto a los decretos de urgencia extraordinarios que puede dictar el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario, las diversas demandas interpuestas por colegios profesionales no recibieron de parte del Tribunal una respuesta clara y definitiva sobre los límites para legislar a través de tales decretos mientras dure la disolución del Congreso.

En consecuencia, durante el inestable periodo político peruano 2016-2021, el Tribunal Constitucional cumplió su función de órgano de control e interpretación constitucional en casos de suma importancia política, como el de la disolución del Congreso; pero en otros de igual relevancia, como la controversia sobre la vacancia presidencial, omitió interpretar las normas constitucionales y garantizar el régimen político presidencial previsto en la Constitución de 1993, así como el principio de separación y equilibrio de poderes.

REFERENCIAS

24 Horas. (2016, 16 de diciembre). *Jaime Saavedra: crónica de la censura al ministro de Educación* [video de Youtube]. <https://www.youtube.com/watch?v=Sdm6GdK6TAY>

América Noticias. (2019, 30 de septiembre). *Cuarto Poder: Martín Vizcarra sobre el TC (Entrevista Completa)* [video de Youtube]. <https://www.youtube.com/watch?v=w7NPn-vV5VE>

Blancas, C. (1996). El Poder Ejecutivo presidencial. *Pensamiento Constitucional*, 3(3), 85-102.

Cajaleón, E. (2018). Derechos fundamentales de los parlamentarios y congresistas «no agrupados» en el Perú: una alternativa menos gravosa el Grupo Mixto. *Pensamiento Constitucional*, 23(23), 51-90.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). «CIDH urge transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal Constitucional del Perú y hace un llamado a garantizar su independencia»

[comunicado de prensa]. Washington D. C. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/241.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2022). «Visita a Perú: CIDH observa riesgos a la institucionalidad democrática y llama a las instituciones a ejercer su mandato con apego a la legalidad y debido proceso» [comunicado de prensa]. Washington D. C. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/233.asp>

Diario de los Debates del Congreso de la República (2016, 15 de diciembre). 23.ª SESIÓN (Matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/\\$FILE/PLO-2016-23.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525808B000AAF83/$FILE/PLO-2016-23.pdf)

Diario de los Debates del Congreso de la República (2017, 14 de septiembre). PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2017 11.ª A SESIÓN (Matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525819C00209D89/\\$FILE/PLO-2017-11A.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525819C00209D89/$FILE/PLO-2017-11A.pdf)

Diario de los Debates del Congreso de la República (2018, 19 de septiembre). PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2018 8.ª B SESIÓN (Matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525830E005817E0/\\$FILE/PLO-2018-8B.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525830E005817E0/$FILE/PLO-2018-8B.pdf)

Diario de los Debates del Congreso de la República (2019a, 4 de junio). SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2018 11.ª SESIÓN (Matinal) (Texto Borrador). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258410005C413E/\\$FILE/SLO-2018-11.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258410005C413E/$FILE/SLO-2018-11.pdf)

Diario de los Debates del Congreso de la República (2019b, 5 de junio). SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2018 11.ª A SESIÓN (Matinal) (Texto Borrador). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584100076259B/\\$FILE/SLO-2018-11A.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584100076259B/$FILE/SLO-2018-11A.pdf)

Diario de los Debates del Congreso de la República (2019c, 25 de julio). SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2018 14.ª C SESIÓN (Matinal) (Texto Borrador). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525844300619D06/\\$FILE/SLO-2018-14C.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525844300619D06/$FILE/SLO-2018-14C.pdf)

Diario de los Debates del Congreso de la República (2020a, 18 de septiembre). SEGUNDA LEGISLATURA PARA COMPLETAR EL PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021 17.ª SESIÓN (VIRTUAL) (Matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/E7499349B8A71348052587F80009B61F/\\$FILE/slo-2020-17.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/E7499349B8A71348052587F80009B61F/$FILE/slo-2020-17.pdf)

Diario de los Debates del Congreso de la República (2020b, 9 de noviembre). SEGUNDA LEGISLATURA PARA COMPLETAR EL PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021 23.ª SESIÓN (VIRTUAL) (Matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/\\$FILE/slo-2020-23.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C82681589DFA189052587F8000B874B/$FILE/slo-2020-23.pdf)

Diario de los debates del Congreso de la República (2021a, 7 de julio). CUARTA LEGISLATURA ORDINARIA PARA COMPLETAR EL PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021 3.ª SESIÓN (Matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/45CCC6596B0FFCE20525872500773D8C/\\$FILE/CLO-2020-3.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/45CCC6596B0FFCE20525872500773D8C/$FILE/CLO-2020-3.pdf)

Diario de los debates del Congreso de la República. (2021b, 21 de mayo). TERCERA LEGISLATURA ORDINARIA PARA COMPLETAR EL PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021. 25.ª A SESIÓN (Matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/C039E0F7D170E209052587250074DAE5/\\$FILE/TLO-2020-25A.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/C039E0F7D170E209052587250074DAE5/$FILE/TLO-2020-25A.pdf)

Delgado-Guembes, C. (2020). Riesgos y alternativas para la validez y el funcionamiento constitucional del Parlamento virtual. *Pensamiento Constitucional*, 25(25), 37-70.

Eguiguren, F. J. (1998). Relaciones entre el poder Judicial y el Tribunal Constitucional en el Perú: La evolución del Modelo y los nuevos problemas. *Pensamiento Constitucional*, 5(5), 115-133.

Eguiguren, F. J. (2019a). La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. *Ius et Veritas*, (57), 190-197. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201802.011>

Eguiguren, F. J. (2019b). Crisis política y controversias constitucionales: ¿disolución del Congreso válida o golpe de Estado? *Pensamiento Constitucional*, 24(24), 235-258.

Fernández, F. (1990). Las relaciones entre los órganos de Gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. *Derecho*, (43-44), 161-190.

Fujimori, A. (1992). *Mensaje a la Nación del presidente del Perú, Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, el 5 de abril de 1992*. Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-05-04-1992>

Góngora, M. (2022). Propuestas para una jurisdicción constitucional transformadora en Chile a la luz de experiencias de justicia constitucional en América Latina. *Estudios constitucionales*, 20(num. especial), 319-349. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002022000300319>

Julcarima, G., & Marroquín, M. (2016). La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional. *Revista Elecciones*, 15(16), 53-74. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2016.v15n16.03>

Landa, C. (2007). *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. Lima: Palestra.

Landa, C. (2011). *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el Derecho y la política*. Lima: Palestra.

Landa, C. (2020a). Estatuto del juez constitucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 25(25), 101-127.

Landa, C. (2020b). La cuestión de confianza y la disolución del Congreso Peruano. *Parlamento y Constitución. Anuario*, (21), 41-82.

Loaiza, P. (2013). La judicialización de la política en el Perú: Una observación del Tribunal Constitucional y sus decisiones frente a la píldora del día siguiente (2001-2010). *Polítai*, 4(7), 179-195. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13904>

Martínez, K. (2019). Dinero, poder y política: financiamiento electoral como clave en la influencia de Odebrecht en Perú y México. *Polítai*, 10(18), 128-168. <https://doi.org/10.18800/politai.201901.005>

Peralta, R. (2007). Sobre el poder constituyente y la rigidez constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 12(12), 377-400.

Pérez, N. (1984). *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas.

Solozábal, J. (1981). Sobre el principio de separación de poderes. *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, (25), 215-234.

Vizcarra, M. (2018). *Mensaje a la Nación, 28 de Julio de 2018*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/266712/MENSAJE-NACION-28-07-2018.pdf>

Vizcarra, M. (2019a). *Mensaje a la Nación, Presidente de la República, Martín Vizcarra Comejo, 28 de julio de 2019*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/348220/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n.pdf

Vizcarra, M. (2019b). *Mensaje a la Nación del Presidente de la República, Martín Vizcarra Comejo, 30 de setiembre de 2019*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/374805/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n_30-09-19.pdf

Jurisprudencia, normas y otros documentos legales

Audiencia pública remota de pleno, Lima 17-11-2021 (Tribunal Constitucional [Perú], 17 de noviembre de 2021). <https://www.youtube.com/watch?v=7SeozYDzH4w>

Caso Ayala Gonzáles, Concesorio de medida cautelar, Expediente 02425-2021-42-1801-JR-DC-03 (Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima [Perú], 6 de julio de 2021).

Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete, Expediente 6-2018-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 6 de noviembre de 2018).

Caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones, Sentencia 151-2021, Expediente 16-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 4 de febrero de 2021).

Caso de la incorporación de los trabajadores del régimen CAS al Decreto Legislativo 276 y Decreto Legislativo 728, Sentencia 979-2021, Expediente 13-2021-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 30 de noviembre de 2021).

Caso de la intervención notarial en el arrendamiento financiero, Sentencia 679-2021, Expediente 10-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 10 de junio de 2021).

Caso de la Junta Nacional de Justicia, Sentencia 890-2021, Expediente 13-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 19 de octubre de 2021).

Caso de la ley de ascenso, nombramiento y beneficios para el personal de salud, Expediente 11-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 15 de diciembre de 2020).

Caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal, Expedientes 12-2018-PI/TC y 13-2018-PI/TC (acumulados) (Tribunal Constitucional [Perú], 11 de octubre de 2018).

Caso de la ley que suspende el cobro de los peajes, Expediente 6-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 25 de agosto de 2020).

Caso de la Modificatoria de la Ley del Imarpe, Sentencia 845/2021, Expediente 1-2021-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 7 de septiembre de 2021).

Caso de la modificatoria del Decreto Legislativo 1133 por la Ley 30683, Sentencia 881-2021, Expediente 2-2018-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 28 de septiembre de 2021).

Caso de la negociación colectiva en el sector público, Sentencia 32-2021, Expediente 3-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 7 de enero de 2021).

Caso de la negociación colectiva en el sector público II, Sentencia 587-2021, Expediente 4-2021-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 6 de mayo de 2021).

Caso de la negociación colectiva en el sector público III, Sentencia 984-2021, Expediente 18-2021-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 23 de noviembre de 2021).

Caso de la participación de las Fuerzas Armadas en la interdicción del TID en zonas declaradas en estado de emergencia, Sentencia 953-2020, Expediente 11-2019-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 10 de noviembre de 2020).

Caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral, Sentencia 778/2020, Expediente 2-2020-CC/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 19 de noviembre de 2020).

Caso de las medidas extraordinarias para la adquisición de áreas en el Corredor Vial Apurímac-Cusco, Sentencia 198/2022, Expediente 15-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 17 de marzo de 2022).

Caso de las limitaciones en la reincorporación por mandato judicial e ingreso al régimen laboral público establecidas en el Decreto de Urgencia 016-2020, Sentencia 479/2021, Expediente 8-2020-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 6 de abril de 2021).

Caso del cuestionamiento de los procesos de decisión en el ámbito de la administración pública, Sentencia 201/2022, Expediente 2-2021-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 21 de abril de 2022).

Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias, Sentencia 918/2021, Expedientes 19-2021-PI/TC, 21-2021-PI/TC y 22-2021-PI/TC (acumulados) (Tribunal Constitucional [Perú], 11 de noviembre de 2021).

Caso del Nuevo Código Procesal Constitucional, Sentencia 954-2021 - Expedientes 25-2021-PI/TC y 28-2021-PI/TC (acumulados) (Tribunal Constitucional [Perú], 23 de noviembre de 2021).

Caso Humberto Bocanegra Chávez a favor de José Santiago Bryson de la Barra y otros, Expediente 1969-2011-HC/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 22 de febrero de 2022).

Caso Durand y Ugarte vs. Perú, Medidas provisionales (Corte IDH, 1 de junio de 2020).

Caso Durand y Ugarte vs. Perú, Medidas provisionales respecto del Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 8 de febrero de 2018).

Caso Humberto Bocanegra Chávez a favor de José Santiago Bryson de la Barra y otros, Expediente 1969-2011-HC/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 5 de abril de 2016).

Caso Humberto Bocanegra Chávez a favor de José Santiago Bryson de la Barra y otros, Expediente 1969-2011-HC/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 14 de junio de 2013).

Caso Ley de la Carrera del Trabajador Judicial, Sentencia 432-2020, Expediente 29-2018-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 20 de agosto de 2020).

Caso modificación del art. 37 del Reglamento del Congreso sobre regulación de los grupos parlamentarios, Expediente 1-2018-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 10 de julio de 2018).

Caso sobre la disolución del Congreso de la República, Expediente 6-2019-CC/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 14 de enero de 2020).

Caso Vásquez Romero, Expediente 987-2014-PA/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 6 de agosto de 2014).

Decreto de Urgencia N.º 2-2019-PCM, que aprueba medidas para la realización de las elecciones para un nuevo Congreso (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, edición extraordinaria, 9 de octubre de 2019.

Decreto de Urgencia N.º 7-2019-PCM, que declara a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y dispone medidas para garantizar su disponibilidad (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 31 de octubre de 2019.

Decreto de Urgencia N.º 26-2019-PCM, que aprueba medidas extraordinarias de liberación y expropiación de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor vial Apurímac - Cusco (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 12 de diciembre de 2019.

Decreto de Urgencia N.º 27-2019-PCM, que modifica el Decreto de Urgencia 026-2019, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la

adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor vial Apurímac - Cusco (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 14 de diciembre de 2019.

Decreto de Urgencia N.º 13-2020-PCM, que promueve el financiamiento de la MIPYME, Emprendimientos y *Startups* (Poder Ejecutivo [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 23 de enero de 2020.

Decreto de Urgencia N.º 14-2020-PCM, que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público (Poder Ejecutivo [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 23 de enero de 2020.

Decreto de Urgencia N.º 15-2020-PCM, que modifica el Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión Institucional (Poder Ejecutivo [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 23 de enero de 2020.

Decreto de Urgencia N.º 16-2020-PCM, que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público (Poder Ejecutivo [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, edición extraordinaria, 23 de enero de 2020.

Decreto de Urgencia N.º 24-2020-PCM, que aprueba medidas extraordinarias para la atención a la población damnificada ubicada en la zona declarada en estado de emergencia mediante Decreto Supremo N.º 11-2020-PCM (Poder Ejecutivo [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 20 de febrero de 2020.

Decreto Supremo N.º 97-2018-PCM, que convoca a sesión extraordinaria del Congreso de la República (Poder Ejecutivo [Perú], 2018). *Diario Oficial El Peruano*, 17 de septiembre de 2018.

Decreto Supremo N.º 101-2018-PCM, de Convocatoria a Referéndum Nacional (Poder Ejecutivo [Perú], 2018). *Diario Oficial El Peruano*, 10 de octubre de 2018.

Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 30 de septiembre de 2019.

Demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República por el uso indebido de la competencia para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral (Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional [Perú], 2020). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/09/Demanda-competencial-LP.pdf>

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional (Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional [Perú], 2021). <https://infonews.pe/wp-content/uploads/2021/10/517434782-Demanda-de-Inconstitucionalidad-contr-Ley-31307.pdf>

Denuncia constitucional N.º 110. Informe Final (Subcomisión de Acusaciones Constitucionales [Perú], 2017). <https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/INFORMEFINAL-DC-110.pdf>

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley N.º 2754/2017-CR, 3308/2018-CR, 3482/2018-CR, 4368/2018-CR y 4637/2019-PE, que proponen la ley de reforma constitucional para prohibir la postulación de quien ejerce la presidencia de la República y el adelanto de elecciones generales (Comisión de Constitución y Reglamento [Perú], 2019). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/02754DC04MAY20190926.pdf

Dictamen recaído en los proyectos de ley 3478-2018-C, 3754-2018-CR y 7271-2020-CR, Ley de Reforma del Código Procesal Constitucional (Comisión de Constitución y Reglamento [Perú], 2021). https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/03478DC04MAY20210518.pdf

Expediente 6-2017-PI/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 29 de agosto de 2017).

Expediente 1-2018-PI/TC, Auto 2 - Aclaración (Tribunal Constitucional [Perú], 25 de julio de 2018).

Expediente 2-2020-PI/TC, Auto 2 - Calificación (Tribunal Constitucional [Perú], 21 de enero de 2021).

Ley N.º 28237, Código Procesal Constitucional (Congreso de la República [Perú], 2004). *Diario Oficial El Peruano*, 31 de mayo de 2004.

Ley N.º 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Congreso de la República [Perú], 2004). *Diario Oficial El Peruano*, 22 de julio de 2004.

Ley N.º 30220, Ley Universitaria (Congreso de la República [Perú], 2014). *Diario Oficial El Peruano*, 9 de julio de 2014.

Ley N.º 30558, Ley de reforma del literal f) del inciso 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú (Congreso de la República [Perú], 2017). *Diario Oficial El Peruano*, 9 de mayo de 2017.

Ley N.º 30588, Ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional (Congreso de la República [Perú], 2017). *Diario Oficial El Peruano*, 22 de junio de 2017.

Ley N.º 30650, Ley de reforma del artículo 41º de la Constitución Política del Perú (Congreso de la República [Perú], 2017). *Diario Oficial El Peruano*, 20 de agosto de 2017.

Ley N.º 30651, Ley de reforma del artículo 203º de la Constitución Política del Perú, para otorgar legitimación activa al Presidente del Poder Judicial en los procesos de inconstitucionalidad (Congreso de la República [Perú], 2017). *Diario Oficial El Peruano*, 20 de agosto de 2017.

Ley N.º 30683, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley 19846 (Congreso de la República [Perú], 2017). *Diario Oficial El Peruano*, 21 de noviembre de 2017.

Ley N.º 30738, Ley de reforma del artículo 52 de la Constitución Política del Perú (Congreso de la República [Perú], 2018). *Diario Oficial El Peruano*, 14 de marzo de 2018.

Ley N.º 30793, Ley que regula el gasto de publicidad del Estado peruano (Congreso de la República [Perú], 2018). *Diario Oficial El Peruano*, 18 de junio de 2018.

Ley N.º 30904, Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia (Congreso de la República [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 10 de enero de 2019.

Ley N.º 30905, Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas (Congreso de la República [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 10 de enero de 2019.

Ley N.º 30906, Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la república (Congreso de la República [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 10 de enero de 2019.

Ley N.º 31018, Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote del COVID-19 (Congreso de la República [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 9 de mayo de 2020.

Ley N.º 31039, Ley que regula los procesos de ascenso automático en el escalafón, el cambio de grupo ocupacional, cambio de línea de carrera, el nombramiento y cambio a plazo indeterminado de los profesionales, técnicos, auxiliares asistenciales y personal administrativo de la salud (Congreso de la República [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 26 de agosto de 2020.

Ley N.º 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (Congreso de la República [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 4 de diciembre de 2020.

Ley N.º 31043, Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública (Congreso de la República [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 15 de diciembre de 2020.

Ley N.º 31097, Ley de reforma del artículo 16 de la Constitución Política del Perú con el fin de fortalecer el sector educación (Congreso de la República [Perú], 2020). *Diario Oficial El Peruano*, 29 de diciembre de 2020.

Ley N.º 31118, Ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 6 de febrero de 2021.

Ley N.º 31122, Ley de reforma constitucional que habilita el doble empleo o cargo público remunerado del personal médico especializado o asistencial de salud, en casos de emergencia sanitaria (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 10 de febrero de 2021.

Ley N.º 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 9 de marzo de 2021.

Ley N.º 31173, Ley que garantiza el cumplimiento de la Ley N.º 29625, Ley de devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo, priorizando a la población vulnerable, como consecuencia de la pandemia de la Covid-19 (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 27 de abril de 2021.

Ley N.º 31188, Ley de negociación colectiva en el sector estatal (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 2 de mayo de 2021.

Ley N.º 31280, Ley de reforma constitucional que establece el régimen de residencia temporal del expresidente de la República (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 16 de julio de 2021.

Ley N.º 31304, Ley de reforma constitucional que refuerza la protección del patrimonio cultural de la Nación (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 23 de julio de 2021.

Ley N.º 31305, Ley de reforma constitucional que fortalece la lucha anticorrupción en el marco del levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 23 de julio de 2021.

Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 23 de julio de 2021.

Proyecto de Ley N.º 3478-2018-CR, que modifica el artículo 66 de la Ley N.º 28237, Código Procesal Constitucional (Congreso de la República [Perú], 2018). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0347820181002..PDF

Proyecto de Ley N.º 3754-2018-CR, que modifica el artículo 56 y 97 del Código Procesal Constitucional, con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad y optimizar el principio de gratuidad (Congreso de la República [Perú], 2018). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0375420181221.pdf

Proyecto de Ley N.º 4190-2018-PE, que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0419020190410.pdf

Proyecto de Ley N.º 4192-2018-PE, que modifica el artículo 93 de la Constitución (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0419220190410.pdf

Proyecto de Ley N.º 4416-2018-PE, que modifica el artículo 93 de la Constitución (Poder Ejecutivo [Perú], 2019). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0441620190604.pdf

Proyecto de Ley N.º 7271-2020-CR, de reforma al Código Procesal Constitucional (Congreso de la República [Perú], 2020).

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07271-20210304.pdf

Resolución N.º 1011-2016-JNE, Proclaman fórmula de candidatos ganadora de la elección de presidente y vicepresidentes de la república de las elecciones generales 2016 (Jurado Nacional de Elecciones [Perú], 2016). *Diario Oficial El Peruano*, 1 de julio de 2016.

Resolución N.º 2-2019-JNE, Proclaman los resultados del Referéndum Nacional 2018, convocado mediante Decreto Supremo N.º 101-2018-PCM (Jurado Nacional de Elecciones [Perú], 2019). *Diario Oficial El Peruano*, 8 de enero de 2019.

Resolución Administrativa N.º 138-2015-PI/TC, Modifican Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional [Perú], 2015). *Diario Oficial El Peruano*, 14 de octubre de 2015.

Resolución Legislativa del Congreso N.º 7-2016-2017-CR, que modifica los artículos 22, 37 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de desincentivar la fragmentación de grupos parlamentarios y promover su fortalecimiento (Congreso de la República [Perú], 2016). *Diario Oficial El Peruano*, 15 de octubre de 2016.

Resolución Legislativa del Congreso N.º 2-2017-2018-CR, resolución de designación del señor Augusto Ferrero Costa como magistrado del Tribunal Constitucional (Congreso de la República [Perú], 2017). *Diario Oficial El Peruano*, 26 de agosto de 2017.

Resolución Legislativa del Congreso N.º 3-2017-2018-CR, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios (Congreso de la República [Perú], 2017). *Diario Oficial El Peruano*, 15 de septiembre de 2017.

Resolución Legislativa del Congreso N.º 7-2017-2018-CR, que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República (Congreso de la República [Perú], 2018). *Diario Oficial El Peruano*, 10 de marzo de 2018.

Resolución Legislativa del Congreso N.º 21-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso (Congreso de la República [Perú], 2021). *Diario Oficial El Peruano*, 3 de junio de 2021.

Recibido: 31/10/2022

Aprobado: 10/03/2023