

Actos parlamentarios y control jurisdiccional

JOSÉ ANTONIO TIRADO BARRERA

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

1. LOS ACTOS INTERNOS DE LAS CÁMARAS
2. EL DOGMA DE LA SOBERANÍA PARLAMENTARIA
3. EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y LA DEROGACIÓN DE CUALQUIER ÁMBITO DE INMUNIDAD JURISDICCIONAL
4. EL CONTROL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS EN LA EXPERIENCIA PERUANA: EL CASO JOFFRÉ FERNÁNDEZ

A MANERA DE CONCLUSIÓN

INTRODUCCIÓN

El surgimiento histórico de la institución parlamentaria, en su versión más moderna, nos demuestra que apareció como un mecanismo de lucha contra el poder absoluto. Así, las diversas prerrogativas que comenzó a gozar estaban destinadas a preservar al Parlamento frente a los ataques que la institución monárquica podía efectuar en su contra, en momentos en que recién empezaba la consolidación del principio democrático como principio legitimador en el ejercicio del poder. La aparición de estos mecanismos de defensa vino sustentada, igualmente, en el hecho de haberse atribuido la titularidad de la soberanía nacional a través del fenómeno de la representación política.

Será la aparición de los partidos políticos (y sus correlatos en la sede legislativa, los grupos parlamentarios) razón suficiente

como para comenzar a discutir los, aparentemente, inmovibles fundamentos de la vida parlamentaria. Así, el denominado Estado de Partidos resquebrajará teóricamente todo el aparato ideológico que sustentaba la forma como actuaban los parlamentos. Sin embargo, pocas consecuencias normativas se han expresado a propósito de ello¹.

Si el estudio de la constitucionalización de los partidos políticos nos permite apreciar como éstos logran insertarse dentro de la estructura constitucional, superando la oposición inicial que, por ejemplo, enfrentó luego de la Revolución Francesa y su rechazo ante el fenómeno del asociacionismo, la constitucionalidad de la actividad de los partidos políticos nos permitirá apreciar si cada concreto acto de los partidos políticos, una vez insertos dentro del esquema parlamentario es, o no, conforme con los mandatos constitucionales².

Sin embargo, la simple posibilidad de someter ante la jurisdicción la actividad desarrollada por el parlamento o por los parlamentarios en ejercicio de sus funciones, no ha sido una constante en la historia del derecho constitucional ni, tampoco, una conquista fácilmente lograda. En este sentido, cabe señalar que el control jurisdiccional de la actividad parlamentaria ha enfrentado ciertas objeciones teóricas que, generalizadas en el pasado, aun perviven en determinados sectores doctrinales que propugnan, en buena cuenta, un mayor o menor grado de exención de los controles jurídicos sobre la actividad parlamentaria³.

¹ Pedro de Vega. «Estado Social y Estado de Partidos: la problemática de la legitimidad». en *Ius et Veritas*. N 8. 1994. p. 137-140.

² César Landa Arroyo. **Derecho Político**. Del gobierno y la oposición democrática. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. 1990. p. 106.

³ «A estas alturas no es preciso insistir en la supremacía formal y material de la Constitución. No obstante, conviene recordarla pues, aunque cada vez en menor medida, todavía no se han abandonado totalmente algunas ideas y postulados procedentes de otros tiempos en los que ni se había afianzado la noción de la Constitución como norma jurídica vinculante para todos, ni el parlamento se hallaba por ese y otros motivos plenamente sometido a ella como ocurre en la actualidad. En efecto, algunos fantasmas del pasado, en su tiempo útiles para consolidar la posición de las cámaras, aparecen de vez en cuando para reivindicar espacios de libre decisión, no vinculada, para ciertos acuerdos parlamentarios. Me refiero al viejo dogma de la soberanía parlamentaria, a las reivindicaciones enfáticas de la independencia de las Cámaras, en cuanto postulado derivado del principio de la división de poderes, o a la doctrina de los *interna corporis acta*. En efecto, si en otros tiempos se esgrimieron para rechazar toda fiscalización externa sobre los

En el presente ensayo, daremos cuenta de las principales de aquellas objeciones teóricas que se han planteado a la posibilidad de someter a control jurisdiccional, la actividad parlamentaria así como de las posibilidades que en un moderno Estado de Derecho existente para someter, también, al Parlamento al control jurisdiccional, garantía última de su plena conformidad con el ordenamiento constitucional. En primer lugar trataremos la doctrina de los *interna corporis acta*, en segundo lugar, la idea de soberanía parlamentaria, para a continuación analizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, concluyendo con el análisis del primer caso, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, en nuestra jurisprudencia nacional en donde se ha cuestionado la actividad parlamentaria no legislativa.

1. LOS ACTOS INTERNOS DE LAS CÁMARAS.

Una adecuada comprensión de la problemática de la no justiciabilidad de la actividad parlamentaria requiere de una aproximación histórica al concepto de actos internos lo que nos permitirá comprender el surgimiento de la institución parlamentaria así como la funcionalidad atribuída a sus instituciones.

1.1 La idea de los *internal proceedings* ingleses. La fecha de surgimiento de la moderna institución parlamentaria -dejando de lado sus precedentes medievales- debemos ubicarla en el año de 1688. El siglo XVII fue testigo en Inglaterra, del intento de quebrar la posición que el Parlamento había obtenido. Los reyes Carlos I y Jacobo II intentaron implantar un modelo político basado en el derecho divino de los monarcas, a similitud de lo que ocurría en el continente. Sin embargo, las cámaras parlamentarias lograron evitarlo, al movilizar ejércitos y luchar contra estas pretensiones. Por ello, cuando finalmente, en 1688, se logra la derrota definitiva de estos esfuerzos monárquicos, las cámaras parlamentarias impondrán la monarquía hereditaria y sometida a las limitaciones establecidas, primero, en el *Bill of Rights* de 1689 y, luego,

actos parlamentarios -legislativos o no legislativos-, todavía se puede caer en la tentación de recurrir a ellos en demanda de espacios exentos de control para las asambleas legislativas.» (Pablo LucasMurillo De La Cueva. El Estatuto de los parlamentarios. Problemas Generales, en **Parlamento y Derecho**. Alberto Figueroa, y Juan Carlos Da Silva (Coord.). Vitoria. 1991. p. 59-60.

en el Acta de Establecimiento de 1701⁴. De esta manera, el Parlamento adoptará, lenta y progresivamente, el papel protagónico en la vida política inglesa, lo que se traducirá en la teoría de la soberanía parlamentaria⁵ así como en la consagración, en el *Bill of Rights*, de la regla de la prohibición del conocimiento judicial de los *internal proceedings*.

Esta última, se puede entender como la natural reacción de un Parlamento que fuera objeto de persecución y que a partir de su victoria política pretende evitar, en el futuro, cualquier tipo de intromisión de la monarquía, en su funcionamiento⁶.

El concepto así formulado de *internal proceedings*, ha dado lugar a una serie de pronunciamientos judiciales⁷ en los cuales se ha debatido el contenido y alcance de esta exención jurisdiccional. Entre los más importantes pronunciamientos que se han efectuado sobre esta problemática podemos citar aquellos en los cuales se discutió el alcance de las prerrogativas parlamentarias y la falta de control judicial sobre los actos y procedimiento legislativos.

Con relación al ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, se planteó, a partir del año 1836, una serie de procesos judiciales por difamación, iniciados por un editor de libros (Stockdale) contra un funcionario de la Cámara (Hansard) por la publicación de un informe parlamentario donde se menciona que algunos de los libros publicados por aquél, contenían ilustraciones obscenas e indecentes. Cuando los tribunales entraron a analizar la existencia de una prerrogativa parlamentaria -la de publicar los informes parlamentarios- la Cámara de los Comunes planteó como defensa la existencia de esta prerrogativa y la facultad exclusiva de la Cámara para analizar el alcance de la misma. Los tribunales, por el contrario, señalaron que: «(...) la Cámara de los Comunes no era

⁴ Manuel García Pelayo. **Derecho Constitucional Comparado**. Alianza Universidad. Textos. Madrid. 1984. p. 268-269.

⁵ Ignacio Torres Muro. «El control de los actos parlamentarios en Inglaterra», en **Revista Española de Derecho Constitucional**. Nº 43. 1995. p. 53.

⁶ Ignacio Torres Muro. op. cit. p. 58.

⁷ En 1704, el Chief Justice Holt, uno de los más altos cargos en la judicatura inglesa, señaló que: «cuando la Cámara de los Comunes sobrepasa los límites legales y su autoridad, sus actos son injustos y no se pueden justificar más que los actos de personas privadas: no hay duda que su autoridad proviene del derecho, y al estar limitada, por ello puede ser sobre pasada». Citado por Ignacio Torres Muro. op. cit. p. 60.

el único juez de sus prerrogativas, y que no estaba evidentemente por encima de la ley.»⁸ Luego de una serie de conflictos entre el Parlamento y los tribunales, se dictó en 1840 la *Parliamentary Papers Act* que protegía los documentos parlamentarios publicados, extendiendo las prerrogativas parlamentarias hacia esas publicaciones y dando solución, de esta manera, a la situación planteada.

Con relación al control judicial sobre los actos parlamentarios se planteó un importante caso a propósito de la sanción impuesta a un miembro del Parlamento inglés por negarse a jurar fidelidad a la Corona. Cuando se presentó este caso a los tribunales, evitaron pronunciarse sobre afirmando que lo que ocurriera al interior del Parlamento era de exclusiva competencia de él, sin que sea posible por parte de la judicatura emitir pronunciamiento alguno⁹.

El control sobre el procedimiento legislativo también ha sido motivo de pronunciamiento por parte de la justicia inglesa que, a pesar de algunas manifestaciones que pudieron en su momento dar a entender el inicio de un control sobre la validez formal de una ley, ha mantenido una posición unánime, y sostenida en el tiempo, en el sentido de no admitir tal control¹⁰.

Por el contrario con lo anterior, la posición de los empleados de las Cámaras inglesas sí se encuentra protegida por los órganos jurisdiccionales. En 1978 se dictó una modificación a las normas de protección de los trabajadores, donde se estableció que ninguna práctica o norma parlamentaria podrá evitar que un trabajador de las cámaras pueda acudir a los tribunales para la protección de sus derechos. Anteriormente a esa fecha, cabe destacar, que las cámaras nunca habían alegado sus prerrogativas para evitar su sometimiento a la jurisdicción¹¹ con motivo de un proceso de carácter laboral iniciado por alguno de sus trabajadores.

Como podemos apreciar, la posibilidad de someter a control jurisdiccional la actividad parlamentaria en Inglaterra se encuentra sometida a severas restricciones que, debemos recordar, se fundamentan básicamente en la propia naturaleza de las instituciones inglesas, donde no

⁸ Ignacio Torres Muro. op. cit. p. 61.

⁹ Ignacio Torres Muro. op. cit. p. 63.

¹⁰ Ignacio Torres Muro. op. cit. p. 69.

¹¹ Ignacio Torres Muro. op. cit. p. 69.

existe una constitución rígida y cuyo concepto de soberanía parlamentaria -y la peculiar composición de su sistema judicial¹²- hacen prácticamente imposible tal control.

1.2 La doctrina de los *interna corporis acta*. Esta experiencia inglesa sería retomada, en 1863, en Alemania para explicar y justificar la existencia de los llamados *interna corporis acta*. El jurista alemán Rudolf Von Gneist señaló, en esa oportunidad, que un juez sólo podía analizar la validez formal de una ley, respecto de: «(...) aquellas fases del procedimiento legislativo con relevancia ad extra.»¹³ Por el contrario, aquellas fases del procedimiento legislativo que se desarrollen completamente al interior del Parlamento y que carezcan de relevancia externa, no podían ser objeto de control jurisdiccional alguno¹⁴.

Algunos autores han señalado la existencia de dos conceptos de *interna corporis acta*: uno restrictivo, lo limita a aquellas fases del procedimiento legislativo que se desarrollan exclusivamente al interior del Parlamento y otro, amplio, incluye dentro del concepto de *interna corporis acta* toda actuación parlamentaria derivada de su autonomía administrativa¹⁵ e, incluso, a otros ámbitos de actuación de las cámaras parlamentarias¹⁶.

Se ha advertido, por parte de algunos autores, el contexto político en el cual se formuló la doctrina de los *interna corporis acta*. Así, se ha señalado que: «La finalidad última defendida por Gneist, liberal convencido, era sin duda defender (en un sistema constitucional dominado por el principio monárquico, de suerte que el único poder independiente de la Corona era el Parlamento) la independencia e integridad de atribuciones de la institución parlamentaria.»^{17 18}

¹² Es oportuno recordar el ejercicio de ciertas atribuciones judiciales por parte de las cámaras legislativas. (Ignacio Torres Muro. op. cit. p. 55-56)

¹³ Luis María Díez-Picazo. **La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias**. Prólogo de Eduardo García de Enterría. Cuadernos de los Studia Albornotiana. Zaragoza. 1985. p. 42.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Luis María Díez-Picazo. op. cit. p. 40-41.

¹⁶ Ignacio Torres Muro. «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: la experiencia italiana». en **Revista Española de Derecho Constitucional**. Nº 17. 1986. p. 194.

¹⁷ Ibidem. p. 42.

¹⁸ En igual sentido se pronuncia Ignacio Torres Muro. «Actos internos de las Cámaras

Es preciso resaltar que, al igual que su antecedente inglés, los *interna corporis acta* de formulación alemana, son el resultado de una lucha de la institución parlamentaria por sobrevivir al interior de un entramado político (e ideológico) contrario a su subsistencia. Como veremos, ello es resultado de la idea de la soberanía parlamentaria que, a partir del triunfo de la Revolución Francesa, contribuirá a resaltar la importancia de la institución parlamentaria.

1.3. La autonomía parlamentaria en el moderno Estado de Derecho. Como hemos podido apreciar, la existencia de determinados actos que, realizados por el Parlamento, gozan de un régimen de inmunidad jurisdiccional surgieron en un contexto político determinado por la inestabilidad de la institución parlamentaria y un permanente conflicto con otros centros de poder, destacadamente, los monarcas con pretensiones de gobierno absoluto. Si ello condicionó su origen histórico, tal situación debe servir, actualmente, para replantear el enfoque teórico que debe efectuarse sobre tales actos.

Cabe sin embargo señalar que las voces que propugnan un grado, mayor o menor, de inmunidad jurisdiccional del Parlamento no se remontan a los orígenes de la doctrina de los *interna corporis*, sino que actualmente aun es posible encontrar a destacados y autorizados autores proponer tales tesis. Un ejemplo de ello lo encontramos en Fernando Santaolalla.

Este autor basa su posición en que el Parlamento se encuentra dotado de una supremacía jurídico-política en virtud de la representación política que ostenta¹⁹ y en cuanto tal: « (...) está situado en el escalón más alto de la organización estatal. Sus decisiones son leyes y vinculan a todos los órganos del Estado y a los ciudadanos. El, en cambio, sólo tiene como límites ineludibles lo dispuesto por la Constitución, pues, aunque es cierto que el Derecho Parlamentario se integra por una pluralidad de fuentes normativas, todas ellas observables, no lo es menos que el Parlamento goza de un poder de disposición sobre ellas, al estar legi-

y recurso de amparo». Un comentario al auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984. en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 11. 1984. p. 163. p. 161.

¹⁹ Fernando Santaolalla López. **Derecho Parlamentario Español**. Espasa Universidad. Segunda Edición. 1990. p. 29.

timado para crear, modificar y derogar todo el ordenamiento inferior a la Constitución (...)»²⁰. Esta situación permitiría sostener que el Parlamento se encuentra ajena a la posibilidad de ser sometido a control jurisdiccional.

Una apreciación como la reseñada debe ser, sin duda, rechazada en la actualidad. Como cuestión previa, debemos señalar que si bien es cierto, el Parlamento tiene la capacidad de innovar el ordenamiento jurídico, no lo es menos, que una cosa es derogar una ley (decisión valorativa, juicio de mera oportunidad política) y otra cosa muy diferente es pretender incumplir una ley²¹. Sin embargo, la perspectiva que mejor nos ilustra acerca de la necesaria vinculación de la actuación parlamentaria a la Constitución y la ley (y, consecuentemente, su sometimiento al control jurisdiccional) es la moderna idea de soberanía popular.

Cuando recordamos que en el moderno Estado Democrático el poder soberano del pueblo se manifiesta en la Constitución, expresión máxima de la soberanía y frente a la cual el Parlamento debe asumir la posición de poder constituido (y por lo tanto vinculado) al igual que el Ejecutivo. Cuando se reconoce el valor normativo de la Constitución, todos los órganos por ella configurados se reconocen como subordinados a las previsiones allí contenidas. Por lo tanto, no existe una relación de superioridad del Parlamento frente a otros órganos constitucionales²².

²⁰ Fernando Santaolalla López. op. cit. p. 30.

²¹ Como diría Rafael Gómez-Ferrer Morant: «El legislador puede cambiar las leyes, dentro del marco de la Constitución, pero lo que no puede es dejar de observarlas en sus actuaciones sin valor de ley.» (Derecho a la tutela judicial y posición jurídica peculiar de los poderes públicos, en **Revista Española de Derecho Administrativo**. Nº 33. p. 205.)

²² «(...) si se parte de la idea de la soberanía popular o, si se quiere, de la idea de poder constituyente, para subrayar el carácter germinal, no sólo en el tiempo, que es lo menos, sino sobre todo en orden lógico, de este poder, la incardinación en la Constitución de los derechos ciudadanos, y de los deberes del poder, o lo que es lo mismo, la afirmación de la Constitución como fuente del Derecho, adquiere una firmeza granítica. La consideración del pueblo como titular único de la soberanía fuerza, como es obvio, a atribuirle el poder constituyente. De la Constitución, que es su obra, derivan todas las instancias concretas del poder que son, por ello, poderes constituídos. No sólo se trata ya de que el haz de facultades que cada uno de ellos puede desplegar esté pre-constituído, sea limitado sino que, y esto es lo fundamental, de que esta limitación no resulta un acto libre de esas instancias

La autonomía parlamentaria fue entendida originalmente como un requisito para la subsistencia de las Cámaras parlamentarias frente a los peligros que representaba la Corona²³, en momentos, en los que, como se ha señalado, continuaba vigente el principio monárquico.

Sin embargo, en la actualidad, tal situación no se presenta y, por el contrario, la explicación sobre la autonomía parlamentaria requiere de otra fundamentación. Si tomamos en consideración la importancia de las funciones que constitucionalmente le han sido otorgadas al Parlamento²⁴, la necesidad de asegurarle un ámbito de autonomía frente al poder ejecutivo y demás órganos constitucionales, que permitan el ejercicio de tales funciones con un grado suficiente de independencia, constituye una exigencia fundamental con el fin de dotar de las condiciones mínimas necesarias al Parlamento para el cumplimiento de dichas funciones.

Es de resaltar que esta situación, calificada como fundamental abstracción hecha del tipo de régimen en que se desarrolla, resulta especialmente relevante si advertimos que, en el caso peruano, no nos hayamos frente a un régimen parlamentario (donde la conformación del gobierno resulta de la determinación de las mayorías y minorías parlamentarias) sino que tanto el gobierno como el parlamento son elegidos directamente y puede presentarse -con mayor facilidad- una situación en la que el gobierno no tenga mayoría o respaldo parlamentario, situación ésta, donde las posibilidades de un ejercicio pleno de las funciones o atribuciones parlamentarias es, especialmente, amplia.

concretas de poder o del Estado, del que son órganos, sino de la relación de dependencia en que esos órganos se encuentran respecto del pueblo. Esta dependencia no puede ser asegurada si el pueblo no se reserva para sí, esto es, para cada uno de los individuos que lo integran, un repertorio de derechos, un ámbito de libertad que haga posible el ejercicio real de ese control, y no estructura el poder de manera que el control tenga probabilidades de eficacia.» (Francisco Rubio Lorente. «La Constitución como fuente de Derecho», en **La forma del poder**. (Estudios sobre la Constitución). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993. p. 85.)

²³ Antonio Torres del Moral. Artículo 72.1. La autonomía de las cámaras y los estatutos parlamentarios, en **Comentarios a las Leyes Políticas**. Dirigidas por Oscar Alzaga Villamil. Tomo VI. P. 396.

²⁴ La producción legislativa y el control del gobierno. (Vid. Luis María Díez-Picazo op. cit. p. 29 y ss.)

Sin duda, el cambio de las circunstancias históricas exige que las soluciones planteadas a ciertos problemas deban ser revisadas a la luz de las actuales circunstancias. La superación de la situación de conflicto entre el gobierno y el parlamento a través del reconocimiento constitucional de ambos como órganos constitucionales - sujetos como tales a la Constitución-, la idea de soberanía popular y el carácter normativo de la Constitución como expresión máxima de aquella, plantean a la autonomía parlamentaria y a la doctrina de los *interna corporis acta* serios desafíos que, como podremos observar inmediatamente, no siempre han sido coherentes con el cambio de las circunstancias históricas señaladas.

1.4. El control de los *interna corporis acta* en la doctrina del Tribunal Constitucional español. Luego del análisis realizado anteriormente, consideramos oportuno referirnos al tratamiento que los *interna corporis acta* han recibido por parte del Tribunal Constitucional español dada la significativa jurisprudencia que sobre el tema ha elaborado, lo que nos permitirá apreciar cuál ha sido la aplicación de esta doctrina en un ordenamiento jurídico moderno que reconoce, también, la fuerza normativa de la Constitución y la sujeción al ordenamiento jurídico de todos los poderes constituidos.

- a) **Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984.** La primera oportunidad en la que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en torno a la doctrina de los *interna corporis acta*, se produjo en el año de 1984, cuando se instó ante él, un recurso de amparo promovido por un senador²⁵ que, según lo afirmaba, había visto violado diversos derechos constitucionales, a raíz de una decisión de la Presidencia de la Cámara que pretendía regular una laguna del Reglamento Interno, referida a las potestades de la Presidencia en relación a la ordenación de los debates parlamentarios²⁶.

²⁵ Ley 2/1979, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español.- «Artículo 42º.- Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

²⁶ Con relación a los hechos y para un análisis exhaustivo del caso, puede consultarse Ignacio Torres Muro. Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un

El senador recurrente en amparo afirmaba que se habían violado sus derechos a la igualdad ante la ley y el acceso y ejercicio de un cargo o función pública, en virtud de la decisión de la Presidencia del Senado que dispuso, ante la supuesta laguna reglamentaria que se enfrentaba, que correspondía al Presidente de la cámara, como director de debates, la facultad de agrupar las enmiendas propuestas a los proyectos de ley para su debate y votación conjunta, lo cual impedía que los proponentes de las enmiendas, pudieran defender las mismas en forma individual, y vinculaba la aprobación de una, con la aprobación de otras tantas enmiendas.

El Tribunal Constitucional rechazó el recurso y lo declaró inadmisibles por dos razones:

- i) La primera razón, afirmaba el Tribunal, era que la simple lectura del artículo 42º de su Ley Orgánica, configuraba «(...) el primer obstáculo infranqueable para la admisión del presente recurso, pues lo que en él se impugna es una norma y el citado precepto no habla de normas ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general.»²⁷
- ii) La segunda razón esgrimida por el Tribunal, entrará de lleno al tema de los *interna corporis acta*, al afirmar lo siguiente: «La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien, sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control

comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984. en Revista Española de Derecho Constitucional. Nº 11. 1984. p. 153-167.

²⁷ Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984.

jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano (...)»²⁸ (énfasis nuestro).

Como es fácil apreciar, le hubiera bastado al Tribunal Constitucional, limitarse a declarar inadmisibile el recurso en base al primero de los argumentos, sin tener de necesidad de utilizar, o referirse, a los actos internos de las Cámaras.

¿Cuál fue, entonces, la razón de la utilización de este segundo argumento? Del conocimiento de los antecedentes del presente caso, podemos deducir cierta molestia del Tribunal al tener que ser partícipe, involuntario ciertamente, de una típica disputa parlamentaria. Lorenzo Martín Retortillo señala que este segundo fundamento sirve al Tribunal para, en cierto tono paternal, recordar al Parlamento que los conflictos internos derivados de consideraciones meramente políticas (las enmiendas presentadas tenían una inocultable finalidad obstruccionista) y no es prudente comprometer a tan alto Tribunal en disputas, francamente, menores.²⁹

Sin embargo, los fundamentos del auto comentado, dejan poco espacio para sostener que sólo se pretendió eso y, por el contrario, constituyó, objetivamente, una interpretación restrictiva del artículo 42° de su propia Ley Orgánica puesto que, en primer lugar, distinguió donde la ley no había hecho distinción alguna³⁰ y, en segundo lugar, señaló un ámbito de inmunidad jurisdiccional sin limitación alguna, es decir, según lo señalado por el Tribunal Constitucional, bastaría que un acto de las Cámaras se refiera a la relación existente entre ella y sus miembros, para que no pueda existir control jurisdiccional sobre aquel.

Así, queda establecido que los *interna corporis acta* son actos internos de las Cámaras destinados a la regulación de las relaciones entre ella y sus miembros; constituyen un producto necesario de la independencia de las Cámaras, por lo que deben ser rechazadas cualquier tipo de intromisiones de otros órganos constitucionales y, finalmente, sólo

²⁸ Ibidem.

²⁹ Lorenzo Martín Retortillo. El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento, en **Revista de Administración Pública**. N° 107. 198. p. 116.

³⁰ Ignacio Torres Muro, op. cit. p. 161.

podrán estar sometidos a control judicial, cuando de tales actos se puedan derivar afectaciones a relaciones externas al órgano parlamentario.

b) La sentencia del Tribunal Constitucional 90/1985.

- Esta tendencia quedaría confirmada, un año después, con la STC 90/1985. Se trata en esta oportunidad, de un recurso de amparo interpuesto contra la decisión del Senado de denegar la concesión del suplicatorio formulado por el Tribunal Supremo, para permitir el procesamiento penal de uno de sus miembros.³¹

La principal objeción planteada a la posibilidad misma que el Tribunal se pronuncie sobre tales hechos, viene dada por considerar que el acto de concesión, o no, del suplicatorio como un acto de mera voluntad política, reservada así por el constituyente al Parlamento.

Ante ello, el Tribunal Constitucional insistirá en dividir las actuaciones parlamentarias en dos tipos: aquellas con relevancia externa y aquellos otros actos meramente internos³².

Así, señalará que cualquier facultad constitucionalmente otorgada, no puede considerarse exenta del sometimiento a la Constitución y: «En virtud de este principio cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C[onstitución] E[spañola], sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la propia Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad.»

³¹ El suplicatorio es la solicitud formulada por el Tribunal Supremo al Senado o el Congreso de los Diputados, solicitando el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de uno de sus miembros.

³² En este caso, el TC no hablará de actos internos, aunque la mención de actos con relevancia externa, sólo será lógica si consideramos que existen otros con relevancia interna.

Como es evidente, el Tribunal está abundando en una afirmación ya sostenida anteriormente. Nada dice, por el contrario, de los *interna corporis acta*.

c) Auto del Tribunal Constitucional 292/1987

Se trata en este caso, del recurso de amparo interpuesto por la presunta violación del artículo 23.2 de la Constitución Española, al haberse producido la designación de los secretarios de una cámara legislativa, con infracción del Reglamento correspondiente.

El TC declarará su inadmisión señalando que: «La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida por la Constitución, como se desprende de su artículo 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia como ya declaró este Tribunal en el Auto de 21 de marzo de 1984. Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara son recurribles en amparo de tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 del LOTC».

Este pronunciamiento del TC resulta especialmente importante por dos razones:

- a) Determina con claridad el objeto del amparo constitucional, que corresponde a su competencia y descarta las cuestiones (como gusta llamar) de mera legalidad para los otros tribunales.
- b) Constituye el primer pronunciamiento del TC que, a propósito de un acto interno de una Cámara parlamentaria, reconocerá la existencia de límites constitucionales a los mismos. Límites establecidos por los derechos fundamentales reconocidos en la norma constitucional. Y cuando se transgredan esos límites, aquellos actos internos dejan de encontrarse protegidos por la independencia de las Cámaras. Constituye, como se ha indicado, una flexibilización de la posición mantenida por el TC³³, aun cuando, tal vez, sea mejor

³³ Tomás Quintana López. «El control jurisdiccional de las decisiones

calificarla de verdadera inflexión tal y como posteriores pronunciamientos lo confirmarán.

d) Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1988 y 161/1988

En la STC 118/1988, el TC se enfrentaba a un recurso de amparo interpuesto por 67 diputados (a título individual) por entender violado su derecho al ejercicio de un cargo público por la calificación como materia reservada (y la consecuente limitación en su acceso) de determinada información relativa a la política exterior y de defensa del Gobierno Español, determinada por la Presidencia del Congreso de los Diputados. Frente a los argumentos de los demandantes, el TC señaló que: «(...) ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como *interna corporis*, los cuales por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los tribunales (...) Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas (...) La doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades (...) En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta* y corresponde a este Tribunal su examen, pero sólo ello de la virtual lesión de tales derechos o libertades.»³⁴

Será ésta la primera sentencia que se pronuncie en términos tan radicales, en torno a la posibilidad de someter a control judicial la actividad parlamentaria. Creemos que de lo expuesto, se puede apreciar un uso meramente simbólico de la doctrina de los *interna corporis acta*, ya

parlamentarias». en **Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría**. Tomo III. La Corona. Las Cortes. Del gobierno y la Administración Pública. Sebastián Martín-Retortillo (Coordinación). Civitas. Madrid. 1991. p. 2080.

³⁴ Citada en Miguel Montoro Puerto. «Control por la jurisdicción constitucional de los actos no legislativos de las cámaras parlamentarias», en **Actualidad y perspectivas del Derecho Público. Homenaje al Profesor Fernando Garrido Falla**. Volumen II. Editorial Complutense. 1991. p. 1091-1092.

que ésta, por definición, propugnaba la no justiciabilidad de la actividad parlamentaria de carácter interno, y la sentencia confirmará que basta que un acto parlamentario pueda incidir (no violar o desconocer, simplemente generar efectos) sobre un derecho fundamental, para que el TC pueda entrar a conocer el fondo del asunto, desechando, así, cualquier pretensión de declaratoria de inadmisión del recurso de amparo por el carácter interno del acto impugnado³⁵.

A partir de esta sentencia, el carácter interno de un acto parlamentario, no tendrá ninguna relevancia al momento de evaluar la competencia del TC para conocer del correspondiente recurso de amparo y, en su momento, realizar el correspondiente enjuiciamiento constitucional. Doctrina ésta que será confirmada, meses después, por la STC 161/1988 que recordará la existencia de actos internos pero, precisando que «(...) ello no significa que sean irrevisables por esta jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta violación de derechos fundamentales y libertades públicas (...)»^{36 37}.

Como podemos advertir, el TC ha desarrollado una jurisprudencia que, en sus inicios, aparecía como restrictiva de los derechos fundamentales³⁸, aun cuando el TC pretenda negarlo³⁹, y que hacía suya una

³⁵ En términos algo confusos, se pronuncia en el mismo sentido Miguel Montoro Puerto. op cit. p. 1092.

³⁶ Citada por Miguel Montoro Puerto. op. cit. p. 1100.

³⁷ Como postura ya definida, podemos citar a la STC 23/1990 la cual, luego de hacer un resumen de la doctrina que había estado construyendo sobre la materia, señala que ante un acto parlamentario al que se le imputa la violación de un derecho constitucional, «Es (...) hacedero y correcto, constitucionalmente, entrar en el examen del acto al que se reprocha la violación del derecho fundamental que se cita (23.2 CE) para determinar si se da o no esa vulneración.»

³⁸ Ignacio Torres Muro señalaba, en una cita a pie de página, las consecuencias extremas a las que podía llegar el TC si mantenía en forma estricta su inicial postura del Auto de 21 de marzo de 1984, señalando que: «Llevando el razonamiento hasta el absurdo de acuerdo con la postura adoptada por el Tribunal, no serían recurribles los actos singulares discriminatorios como, por ejemplo, una restricción en el derecho de presentación de enmiendas o en el uso de la palabra por razón de sexo (en una Cámara de mayoría machista) o no admitir a trámite las preguntas por manifiesta fealdad del que la hace (en otra que valore la fotogenia)», en Actos internos de las Cámaras ... op. cit. p. 163.

³⁹ «Se ha considerado, quizá prematuramente, que la doctrina de este Tribunal Constitucional, relativa a la impugnación de los actos parlamentarios singulares de carácter interno, tiene tonos restrictivos.» (STC 23/1990)

versión clásica de los *interna corporis acta*, de manera, diríamos, acrítica. Progresivamente -y a fuerza de cada pronunciamiento- iría matizando su postura hasta lograr una verdadera inflexión en ella y cambiar el sentido original de su idea en torno a la justiciabilidad de los *interna corporis acta*. Respetará su existencia -como manifestación de la autonomía e independencia de las Cámaras- pero no renunciará a ejercer el control constitucional sobre ellos. Es este último aspecto, el que nos permite sostener que el concepto de *interna corporis acta* que maneja el TC es distinto del que históricamente le corresponde o, en todo caso, se trataría de una desvirtuación del mismo, de una pérdida de contenido históricamente atribuido.

Si los *interna corporis acta* son, por definición, infiscalizables, el TC rechazará esta idea y bastará que tales actos puedan incidir sobre derechos fundamentales, aun cuando se produzcan al interior del parlamento, para que proceda el conocimiento del fondo del asunto y el TC pueda pronunciarse sobre tales hechos.

Lo determinante no será, entonces, el ámbito de aplicación del acto cuestionado (si se trata de un acto con efectos internos o, por el contrario, con relevancia para terceros) sino la posibilidad de su incidencia ilegítima sobre derechos fundamentales, de una lesión constitucionalmente relevante. El carácter interno de un acto parlamentario no constituirá, nunca, objeción válida para su control por parte del TC que, de esta manera, retoma su preocupación central sobre la protección de los derechos fundamentales⁴⁰.

2. EL DOGMA DE LA SOBERANÍA PARLAMENTARIA

Otra de las objeciones planteadas al control jurisdiccional de la actividad parlamentaria se encuentra fundamentada en el carácter soberano de las asambleas parlamentarias. Si bien se encuentra íntimamente vinculado a la doctrina de los *interna corporis acta*, su desarrollo merece un tratamiento diferenciado por sus particulares implicancias.

Debemos ubicar a la Francia revolucionaria como el origen de esta idea de soberanía parlamentaria. Una de las características del antiguo

⁴⁰ «Nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce, podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal.» (STC de 17 de julio de 1981).

régimen que las ideas revolucionarias pretendían combatir, era el carácter soberano, absoluto e ilimitado, del rey que implicaba, en buena medida, reputarse como el único centro del poder, de origen divino y, en consecuencia con ello, no susceptible de control alguno.

El triunfo de las ideas revolucionarias trajo consigo la traslación de la soberanía del rey a la nación⁴¹. Como se ha indicado, al retirarle al rey su poder soberano, éste recayó en la nación misma, la que lo ejercitaba a través de los mecanismos de representación política, configurándose así el poder soberano de las asambleas parlamentarias, en tanto ellas eran quienes representaban a la nación.⁴²

Este concepto de soberanía parlamentaria, si bien dotó al Parlamento de seguridad en momentos en los que su propia existencia -como hemos señalado- se encontraba en discusión, no puede mantenerse hoy, cuando las circunstancias históricas han cambiado.

En primer lugar, es preciso señalar que la relación de los órganos constitucionales nunca puede establecerse en términos de soberanía. Quien es soberano es el pueblo, los órganos que conforman el Estado en tanto manifestación jurídica de aquel, pueden establecer relaciones de autonomía⁴³, pero nunca sustraerse del régimen jurídico que le da sustento, en este caso, la propia Constitución⁴⁴.

En segundo lugar, es preciso recordar que el Parlamento se convierte, desde la perspectiva de la soberanía popular, en un poder constituido, nunca en poder constituyente el que, por definición, sí es soberano e ilimitado.

⁴¹ Eloy García López. **Inmunidad parlamentaria y estado de partidos**. Tecnos. Madrid. 1989. p. 89.

⁴² Carre de Malberg, citado en Eloy García López. op. cit. p. 31. En el mismo sentido se expresa Pablo Lucas Murillo de la Cueva. El examen de la constitucionalidad de las leyes y la soberanía parlamentaria, en **Revista de Estudios Políticos**. N° 7. 1979. p. 211.

⁴³ Definida como «(...) la posición de relativa libertad, o si se quiere, de no total sujeción que ostenta una organización (...) frente al ordenamiento originario de referencia; si bien dicha posición encuentra su fundamento jurídico, en todo caso, en el propio ordenamiento originario, que la consiente.» (Luis María Díez-Picazo. op. cit. p. 51)

⁴⁴ Pablo Lucas Murillo de la Cueva. op. cit. p. 212.

Esta situación de sometimiento a las decisiones del poder constituyente, resulta clave para la adecuada comprensión de la posición del Parlamento en el moderno Estado de Derecho así como justificar, plenamente, la posibilidad del control jurisdiccional sobre la actividad parlamentaria.

3. EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y LA DEROGACIÓN DE CUALQUIER ÁMBITO DE INMUNIDAD JURISDICCIONAL

Planteadas las objeciones teóricas contra la posibilidad de someter a control jurisdiccional la actividad parlamentaria cabe entonces preguntarse en torno al concepto mismo que es el sustento de la crítica contra esas posiciones, el derecho a la tutela jurisdiccional.

El derecho a la tutela jurisdiccional es un derecho de conformación compleja que comprende -según la jurisprudencia constitucional española- tres derechos, a saber: el derecho de acción, el derecho a un debido proceso legal y el derecho a la ejecución de las sentencias. Para los propósitos del presente estudio, nos concentraremos en el derecho de acción.

Por el derecho de acción debemos entender el derecho que tiene todo justiciable a acudir ante el órgano jurisdiccional competente para solicitar una respuesta -fundada en derecho- respecto de una controversia jurídicamente relevante⁴⁵, derecho que es autónomo del objeto mis-

⁴⁵ «Conviene precisar que no todo conflicto de intereses presente en la realidad es factible de ser conducido, por los interesados en su solución, a los órganos del Estado especializados para tal fin, es decir, a los órganos jurisdiccionales. Para que ello ocurra, es necesario que el conflicto esté investido de un elemento esencial: *la relevancia jurídica*. Un conflicto de intereses tiene relevancia jurídica, cuando la materia de los intereses resistidos, está prevista dentro del sistema jurídico de una sociedad políticamente organizada. Algunas veces tiende a reducirse el espectro de la relevancia jurídica a la simple ubicación del tema en el derecho positivo, es decir, a la identificación de una norma jurídica escrita que constituya el ámbito dentro del cual se acoja el supuesto de hecho que sustenta el conflicto de intereses. Sin embargo, adviértase que la búsqueda no se agota en la norma jurídica escrita, sino en todo el plexo de posibilidades que están presentes en un sistema jurídico.» (Juan Monroy Gálvez. **Introducción al Proceso Civil**. Tomo I. Temis. Estudio De Belaunde & Monroy Abogados. Bogotá. 1996. p. 192)

mo de la pretensión llevada ante el juez. El derecho de acción es un derecho público subjetivo sin relación alguna con el fundamento de la pretensión que se lleva a juicio. Es decir, no se encuentra vinculado ni referido a que la pretensión sea declarada fundada o no. Este derecho se relaciona, básicamente, con la posibilidad o no de discutir en un proceso judicial -con las garantías debidas- una determinada pretensión⁴⁶.

En lo fundamental, la tutela jurisdiccional constituye la reserva que el Estado efectúa en su favor, respecto de la posibilidad de dar solución a los conflictos y pretensiones de los particulares, siendo la heterocomposición de los conflictos la última estación de un proceso (no necesariamente lineal ni acabado) en el cual cualquier duda o controversia jurídicamente relevante, debe ser resuelta por los órganos jurisdiccionales.

Una vez establecido cuál es el contenido del derecho de acción, cabe precisar que la consagración de un ámbito de inmunidad jurisdiccional, que impida el enjuiciamiento de determinadas conductas o de determinados sujetos resulta, evidentemente, violatorio de este derecho, pues generaría una situación en la cual los justiciables no podrían obtener de los órganos jurisdiccionales un pronunciamiento, fundado en Derecho, respecto de los actos que gozaran de esta inmunidad.

Cabe precisar que el hecho de reconocer la justiciabilidad de cualquier tipo de actos (u omisiones) no implica un pre-juicio, en el sentido de presumir su ilegalidad o la violación del ordenamiento. Cuando afirmamos la posibilidad de someter a proceso cualquier tipo de acto (jurídicamente relevante) pretendemos sustentar la necesidad de comprobar su conformidad con el ordenamiento y, consecuentemente, la protección de los intereses de terceras personas involucradas con tales hechos.

De esta manera, podemos señalar que cualquier intento destinado a impedir que la actividad parlamentaria pueda ser sometida a control jurisdiccional resulta contraria a las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva^{47 48}.

⁴⁶ Juan Monroy Gálvez. op. cit. p. 271 y ss.

⁴⁷ Constitución Política de 1993. «Artículo 139º Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. (...)»

⁴⁸ Esta afirmación es válida, incluso, respecto de situaciones tales como la

4. EL CONTROL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS EN LA EXPERIENCIA PERUANA: EL CASO JOFFRÉ FERNÁNDEZ

A continuación analizaremos uno de los primeros procesos,, hasta donde tenemos conocimiento, en el cual se cuestionó jurisdiccionalmente un acto parlamentario. Cabe efectuar una precisión en la medida que lo que en realidad se cuestionó fue una omisión en el cumplimiento de un acto debido, lo que, asimilando a la doctrina penal, podríamos calificar como la comisión por omisión de un acto parlamentario⁴⁹.

La Constitución de 1993 estableció la creación de un Tribunal Constitucional el que, en la práctica vendría a sustituir al antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales que, como otros organismos constitucionales, fue desactivado luego del golpe de estado de abril de 1992⁵⁰.

En este contexto, cuando todavía se encontraba en funciones el denominado Congreso Constituyente Democrático empezó la discusión en torno a la configuración del mencionado órgano de control constitucional llegando a la Comisión de Constitución y Reglamento un proyecto de Ley Orgánica sin que dicha comisión cumpliera lo dispuesto por el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, en el sentido de dictaminar dicho proyecto dentro del plazo de treinta días⁵¹.

inviolabilidad parlamentaria. No bastará afirmar simplemente que determinada conducta se encuentra protegida por la inviolabilidad sino que, si así se requiriese, es necesario llegar a un proceso judicial para determinar si el ejercicio de una determinada prerrogativa parlamentaria como la inviolabilidad, es coherente con los fines para los que fue establecida.

⁴⁹ Es decir, ocurrió una inactividad respecto de un deber de ineludible cumplimiento, originando una afectación relevante jurídicamente. Al respecto puede consultarse a Edgar Carpio Marcos *¿Procede el amparo contra la omisión de actos legislativos?* en *Anuario Jurídico*, Universidad San Martín de Porres. Año N° 1. 1991. p. 153-180.

⁵⁰ Desactivación que, por cierto, no impidió al gobierno de facto aumentarle atribuciones con el fin de mantener «activos» determinados procesos constitucionales que había perdido ya, en forma definitiva. Así, existía formalmente un tribunal pero cuyos miembros fueron destituidos, su local, como se comprobaría años después, violentado, los documentos que se conservaban, perdidos e, incluso, la bandera nacional vejada, sin que la policía o las tropas que lo ocuparan, se dieran cuenta de todo ello.

⁵¹ Textualmente, el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático indicaba que: «La comisión dictamina cada proyecto de ley dentro de los treinta días contados a partir de la fecha de ingreso a la comisión bajo responsabilidad.»

Ante la falta de pronunciamiento por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento, el ciudadano Joffré Fernández Valdiviezo interpuso una acción de cumplimiento contra la omisión en la que incurría dicho órgano parlamentario.

La demanda se limitaba a solicitar al órgano jurisdiccional que imponga a la Comisión de Constitución y Reglamento, el cumplimiento de un deber reglamentariamente establecido como lo era el dictaminar un proyecto de ley. Nótese que no se solicitaba la aprobación, en uno u otro sentido, sino simplemente que se efectúe el dictamen correspondiente. La jueza de primera instancia declaró la improcedencia de dicha demanda en base a dos argumentos: el primero, que los congresistas no se encontraban sujetos a mandato imperativo alguno y, en segundo lugar, que el petitório era jurídicamente imposible.

Apelada dicha resolución, tanto el dictamen fiscal como la sala de segunda instancia coincidieron en rectificar los argumentos expuestos por la primera resolución. En este sentido es especialmente relevante señalar que la resolución de la Corte Superior indicaba que en la medida que la Constitución imponía a todos los peruanos el deber de respetarla y cumplirla, este deber es predicable, incluso, de las autoridades y funcionarios. Así mismo, en el caso concreto de los congresistas, éstos se encontraban bajo el régimen establecido por su Reglamento Interno que imponían el cumplimiento de un acto determinado dentro de un plazo determinado. Sin embargo, la resolución de segunda instancia debió confirmar el sentido de la resolución de primera instancia, mas no sus fundamentos, debido a que en el momento de resolver ya se había producido el dictamen del proyecto de ley orgánica, que constituía la pretensión principal del proceso lo que originaba la sustracción de la materia.

Con relación a las resoluciones reseñadas, es de destacar la errónea utilización de conceptos efectuada por la resolución de primera instancia cuando hace mención a la prohibición de mandato imperativo. Como es sabido la intedicción del mandato imperativo significa, en buena cuenta, la prohibición de imponerle al diputado un contenido determinado a su actuación representativa y que éste sea jurídicamente exigible por los representados, de ninguna manera viene a configurarse como una excepción al cumplimiento de normas imperativas, de orden público, muchos menos si éstas son normas de procedimiento legislativo.

Sin embargo, lo más importante es destacar cómo ante un supuesto que, fácilmente hubiera podido resolverse apelando únicamente a la sustracción de materia ocurrida, la Sala de la Corte Superior que conoció la apelación, aprovechó magistralmente la ocasión y entró de forma directa al centro mismo del problema: recordó no sólo la superior jerarquía de la Constitución, sino que determinó la sujeción de los congresistas a las normas procedimentales a las que su labor legislativa se encuentra sometida, normas que, aun cuando usualmente se incumplan, deberían ser observadas con mayor rigor y, finalmente, la posibilidad de cuestionar directamente la actuación de los órganos parlamentarios, cuando se violente el ordenamiento jurídico al que se encuentran sometidos.

Creemos que la verdadera importancia de la resolución bajo comentario se encuentra en haber determinado algunas de las claves a partir de las cuales el cuestionamiento jurisdiccional de los actos parlamentarios debe sustentarse: la superior jerarquía de la Constitución y el deber de cumplir sus mandatos así como el sometimiento total de la actividad parlamentaria a las prescripciones constitucionales y reglamentarias⁵², deber que obviamente, no se limita a sus aspectos formales sino, especialmente, a los aspectos materiales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El control jurisdiccional de la actividad parlamentaria ha enfrentado, históricamente, ciertas objeciones que han pretendido limitar los alcances de la función jurisdiccional, cuando se cuestionaba directa o indirectamente, determinados actos parlamentarios. Estas objeciones, basadas en lo fundamental en la doctrina de los *interna corporis acta* y en el dogma de la soberanía parlamentaria, se encontraban justificadas en momentos en los que la institución parlamentaria surgía, en lo fundamental, en oposición a la institución de la monarquía absoluta y que consideraba al Parlamento como una limitación en su actuación. De esta manera, la limitación al control jurisdiccional de la actividad parlamentaria, constituyó un mecanismo de defensa del Parlamento frente a

⁵² Sobre el tema del procedimiento legislativo y su incumplimiento puede consultarse: Emilio Jiménez Aparicio. Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. N° 3. 1989, especialmente, las pp. 143 a 162.

una organización judicial que no alcanzaba, por lo demás, niveles significativos de independencia.

Esta situación, sin embargo, no se presenta en un moderno Estado Democrático de Derecho, en donde las limitaciones al control jurisdiccional de los actos parlamentarios carecen de cualquier justificación. En primer lugar, porque el Parlamento ha dejado de ser una institución que tenga que enfrentar el cuestionamiento de su propia existencia. Por otra parte, los alcances del derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, proscriben la existencia de cualquier ámbito de inmunidad jurisdiccional, más aun cuando lo que se pretende proteger está vinculado con la plena efectividad de los derechos fundamentales de la persona. La falta de vigencia de la doctrina de los *interna corporis acta* que, cabe resaltarlo, en su momento contribuyó a consolidar a la institución parlamentaria, es perfectamente apreciable en la jurisprudencia que, sobre la materia, ha ido elaborando el Tribunal Constitucional español. Después de un inicio en el cual, el Tribunal Constitucional parecía decidido a consagrar en sus términos tradicionales a la doctrina de los *interna corporis acta*, la consideración de una superior valoración de la defensa y protección de los derechos fundamentales terminó por constituir una utilización meramente simbólica de la doctrina de los *interna corporis acta*.

En la doctrina del Tribunal Constitucional español, posición con la cual nuestra propia jurisprudencia parecer coincidir, el carácter interno de un acto parlamentario no tendrá ninguna relevancia a efectos de evaluar la competencia del Tribunal para conocer del correspondiente recurso de amparo y, en su momento, realizar el correspondiente enjuiciamiento constitucional. Lo determinante no será el ámbito de aplicación del acto cuestionado (es decir, si se trata de un acto con efectos únicamente internos o, por el contrario, con relevancia para terceros) sino la posibilidad de una incidencia ilegítima sobre derechos fundamentales, la posibilidad de consumarse una lesión constitucionalmente relevante.

Lima, junio de 1999.