



EXPEDIENTE N°
ESCRITO N° 01

INTERPONEMOS	DEMANDA	DE
INCONSTITUCIONALIDAD	CONTRA	LA
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N°	021-2020-	2021-CR

AL EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EL ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE AYACUCHO, con RUC N° 20494384605, debidamente representado por su Decano, PEDRO CASTILLA TORRES, con DNI N° 40705191, Registro CAA N° 1045; debidamente autorizado para interponer esta demanda mediante Acuerdo de Junta Directiva de fecha 05 de junio de 2021, cuyo ejemplar acompañamos como **Anexo 1-C**; señalando domicilio institucional en el Jr. Sucre N° 367-369, distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, región Ayacucho; domicilio procesal en la Casilla física 2752 del Colegio de Abogados de Lima (Sede Jr. Lampa) y correo electrónico administracion@lopezfloresfirma.com y lucianolopezf27@gmail.com; como mejor proceda en derecho

DECIMOS:

ÍNDICE

<u>TÍTULO I.</u>	INDICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.....	4
<u>TÍTULO II.</u>	DE LAS PRETENSIONES.....	4
II.1.	PRIMERA PRETENSIÓN PRINCIPAL: INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL.....	4
II.2.	SEGUNDA PRETENSIÓN PRINCIPAL: INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS CONEXAS.....	5
<u>TÍTULO III.</u>	FUNDAMENTOS DE LA PRIMERA PRETENSIÓN PRINCIPAL.....	5
III.1.	PLANTEAMIENTO.....	5



III.2.	SOBRE LA <i>INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA</i> Y <i>POR LA FORMA</i>	6
III.3.	SOBRE LA <i>INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA</i> Y <i>POR EL FONDO</i>	13
III.3.1.	PLANTEAMIENTO.....	13
III.3.2.	¿QUÉ ARGUYE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA APROBAR LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA?.....	13
III.3.3.	SOBRE LOS “LÍMITES FORMALES” DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	15
III.3.4.	LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES SOLO PUEDEN APROBARSE EN LEGISLATURAS ORDINARIAS.....	18
III.3.5.	¿ES CONSTITUCIONAL LA DECISIÓN DE AMPLIAR EL NÚMERO DE LEGISLATURAS EN UN PERIODO ANUAL CONGRESAL, LUEGO DE INSTALADO EL CONGRESO EXTRAORDINARIAMENTE ELEGIDO PARA <i>COMPLETAR</i> EL QUINQUENIO PARLAMENTARIO (A CONSECUENCIA DE LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO Y DE LA CULMINACIÓN DEL <i>INTERREGNO</i>)?.....	22
III.4.	SOBRE LA <i>INCONSTITUCIONALIDAD DIRECTA</i> Y <i>POR EL FONDO</i>	29
III.4.1.	PLANTEAMIENTO.....	29
III.4.2.	SOBRE LA RAZONABILIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA ARBITRARIEDAD EN LA AUTONORMACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.....	30
III.4.3.	SOBRE POR QUÉ LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA ES CONTRARIA A LA RAZONABILIDAD.....	32
TÍTULO IV. FUNDAMENTOS DE LA SEGUNDA PRETENSIÓN PRINCIPAL.....		35
IV.1.	PLANTEAMIENTO.....	35
IV.2.	SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE EL PARLAMENTO PRETENDE APROBAR USANDO LA CREACIÓN DE UNA CUARTA LEGISLATURA	



(TERCERA LEGISLATURA ORDINARIA EN EL PERIODO ANUAL DE SESIONES
2020-2021) Y LA INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIÓN..... 36

IV.3. ALGUNAS CUESTIONES COMPLEMENTARIAS QUE ABONAN A LA
INCONSTITUCIONALIDAD, POR CONEXIÓN, DE CUALQUIER REFORMA
CONSTITUCIONAL APROBADA EN LA “CUARTA” LEGISLATURA DEL
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021 39

<u>TÍTULO V.</u> NOTAS ADICIONALES.....	42
PRIMERA: ANEXOS.....	42
SEGUNDA: APODERADOS.....	43
TERCERA: TRÁMITE Y PROCURACIÓN PROCESAL.....	44
CUARTA: DATOS DE CONTACTO.....	44
QUINTA: EMPLAZAMIENTO.....	44



TÍTULO I INDICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

Conforme lo dispone el inciso 2° del artículo 101° del Código Procesal Constitucional (en adelante, “CPCConst”), interponemos esta **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra la totalidad del artículo único de la Resolución Legislativa N° 021-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial “El Peruano” el pasado jueves 3 de junio de 2021 (**Anexo 1-D**), que *modifica* la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República.

TÍTULO II DE LAS PRETENSIONES

Esta **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** se plantea con el propósito de que el excelentísimo Tribunal Constitucional ampare las siguientes pretensiones:

II.1. PRIMERA PRETENSIÓN PRINCIPAL: INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL

Conforme a lo dispuesto por el artículo 75° del CPCConst, solicitamos al excmo. Tribunal Constitucional que declare **INCONSTITUCIONAL**, por la forma y por el fondo, la totalidad del artículo único de la Resolución Legislativa N° 021-2020-2021-CR (en adelante, “la disposición impugnada”), publicada en el diario oficial “El Peruano” el pasado jueves 3 de junio de 2021, que *modificó* la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República, por infringir las siguientes disposiciones constitucionales:

- a) *De manera indirecta*, el artículo 94° de la Constitución, en la medida que la disposición legal impugnada contraviene el penúltimo y último párrafos del artículo 78° del Reglamento del Congreso de la República, conforme a los criterios jurisprudenciales establecidos en los fundamentos 27° a 30° de la STC N° 0006-2018-PI/TC (caso *cuestión de confianza y crisis total del gabinete*).
- b) *De manera indirecta*, los artículos 90° (segundo párrafo), 134° (tercer párrafo), 135° (segundo párrafo), 136° (segundo párrafo) y 206° (primer párrafo) de la Constitución, puesto que la disposición impugnada infringe lo dispuesto por los artículos 47°, 48° y 49° del Reglamento del Congreso de la República; y,



- c) *De manera directa*, el principio de razonabilidad que subyace tras el último párrafo del artículo 200° de la Constitución, desarrollado en abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

II.2. SEGUNDA PRETENSIÓN PRINCIPAL: INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS CONEXAS

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 78° del CPConst, al declararse *fundada* la primera pretensión principal, pedimos al excmo. Tribunal Constitucional que declare, por *conexión o consecuencia*, la **INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL** de las diversas leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso de la República durante la vigencia de la *inconstitucional* legislatura creada por la modificatoria de la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República, según el texto del artículo único de la Resolución Legislativa N° 021-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial “El Peruano” el pasado jueves 3 de junio de 2021, por infracción *directa* del primer párrafo del artículo 206° de la Constitución y del principio de razonabilidad que subyace tras el último párrafo del artículo 200° de la citada Carta Política.

TÍTULO III

FUNDAMENTOS DE LA PRIMERA PRETENSIÓN PRINCIPAL

III.1. PLANTEAMIENTO

1. Conforme lo exige el inciso 3° del artículo 101° del CPConst, corresponde exponer los fundamentos que sustentan las pretensiones de la demanda. Así, en este *título* nos encargaremos de fundamentar la primera pretensión principal.
2. Pues bien, tal como lo establece el primer párrafo del artículo 75° del citado Código, el cuestionamiento de constitucionalidad de una norma con rango de ley puede ser de manera *directa o indirecta, total o parcial*, y tanto *por la forma como por el fondo*.
3. Nosotros, tal como está planteada la *primera pretensión principal*, cuestionamos la constitucionalidad de la disposición impugnada que *modificó* la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República, publicada en el diario oficial “El Peruano” el pasado jueves 3 de junio de 2021:
 - a) En su **totalidad**:



- b) **De manera indirecta y por la forma**, puesto que la disposición impugnada ha sido aprobada prescindiendo de la doble votación, a pesar de lo que disponen el penúltimo y último párrafos del artículo 78° del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “RCR”), disposición que hace *bloque de constitucionalidad* con el artículo 94° de la Constitución, tal como así se ha establecido en los criterios jurisprudenciales dictados por el Tribunal Constitucional en los fundamentos 27° a 30° de la STC N° 0006-2018-PI/TC (caso *cuestión de confianza y crisis total del gabinete*¹);
- c) **De manera indirecta y por el fondo**, puesto que la disposición impugnada infringe lo dispuesto en los artículos 47°, 48° y 49° del RCR que hacen *bloque de constitucionalidad* con los *principios de deliberación y de rigidez constitucional* que subyacen tras una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 90° (segundo párrafo), 134° (tercer párrafo), 135° (segundo párrafo), 136° (segundo párrafo) y 206° (primer párrafo) de la Constitución y que debe observar todo Parlamento que completa el periodo quinquenal luego de producida la disolución del Congreso a que se refiere el artículo 134° de la Constitución; y,
- d) **De manera directa y por el fondo**, puesto que la disposición impugnada infringe el *principio de razonabilidad* que subyace tras el último párrafo del artículo 200° de la citada Carta Política.
4. Así planteada la *causa petendi* de esta primera pretensión principal, a continuación, desarrollaremos los argumentos que sustentan —en el orden en que han sido planteados— los tres (3) últimos cargos de inconstitucionalidad de la disposición impugnada señalados anteriormente (*supra* 2).

III.2. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA Y POR LA FORMA

5. La disposición impugnada es consecuencia del procedimiento legislativo iniciado a propósito del Proyecto de Ley N° 06954/2020-CR que fuera presentado por los congresistas Contreras Bautista Cindy Arlette, Santillana Paredes Robertina, Apaza Quispe Yessica Marisela; y, Núñez Salas José Antonio.
6. Según se aprecia de la consulta virtual del expediente legislativo que corresponde a dicho proyecto de ley (de fuente y acceso público²), el 1° de junio del año en curso, en

¹ Cfr. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf> Consultado: 8 de junio de 2021.

² Puede revisarse en:

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/e70a58c255248239052586cd0055cb8a/e86f2c0944ddc0600525866200838871?OpenDocument> Consultado: 9 de junio de 2021.



la sesión virtual del Pleno del Congreso de la República, el *dictamen* de la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el texto que contiene la disposición impugnada *en primera votación*. Y como consta en dicha consulta virtual, en la misma sesión, *por acuerdo del Pleno virtual*, se *dispensó* (exoneró) de la *segunda votación*.

- En la captura de imagen de la consulta virtual (que también acompañamos como anexo a esta demanda) se muestra lo que señalamos en el numeral precedente. Veamos:

Expediente del "Proyecto de Ley 06954/2020-CR"

[Ver Expediente Digital](#)

Periodo Parlamentario:	2016 - 2021
Legislatura:	Segunda Legislatura Ordinaria 2020
Fecha Presentación:	19/01/2021
Proponente:	Congreso
Grupo Parlamentario: No Agrupados	
Conteras Bautista Cindy Arlette, Santillana Paredes Robertina, Apaza Quispe Yessica, Marisea Núñez, Salas José Antonio	
Título: PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y AMPLÍA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES	
Objeto del Proyecto de Ley: Propone Resolución Legislativa que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República y amplía el período anual de sesiones.	
Envío a Comisión: 21/01/2021 Decretado a... Constitución y Reglamento 21/01/2021 En comisión Constitución y Reglamento 17/05/2021 Dictamen Favorable Constitución y Reglamento Mayoría - / 17.05.2021 en Relatoría 28/05/2021 Ac. Portavoces - en sesión virtual acordó la ampliación de Agenda 01/06/2021 Pleno (en debate) - (sesión virtual)	
01/06/2021 Aprobado 1ra. votación	
01/06/2021 Dispensado 2da Votación - por Acuerdo del Pleno virtual	
02/06/2021 Promulgado Resolución Legislativa del Congreso N°: 021-2020-2021-CR	
02/06/2021 Promulgado por el Congreso	
03/06/2021 Publicado - R.L.C. N° 021-2020-2021-CR	
Ley: Resolución Legislativa del Congreso N°: 021-2020-2021-CR; RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO	

- La exoneración de *segunda votación* de la disposición impugnada (que versa sobre una modificación del RCR para crear una legislatura adicional con el propósito de aprobar reformas constitucionales en las postrimerías de un Congreso cuyas funciones ya culminan por vencimiento del periodo constitucional legislativo de cinco años), no solo es un despropósito, sino que es flagrantemente inconstitucional *de manera indirecta*.
- ¿Por qué acusamos la *inconstitucionalidad indirecta* de la disposición impugnada? Pues por una razón tan simple como contundente: *vulnera* el penúltimo y último



párrafos del artículo 78° del RCR que hacen *bloque de constitucionalidad*³ con el artículo 94° de la Constitución.

10. ¿Por qué tanto el penúltimo como el último párrafo del artículo 78° del RCR forma un *bloque de constitucionalidad* con el artículo 94° de la Constitución?

Pues en la medida de que el artículo 78° del RCR contiene *normas con rango de ley* (cuya naturaleza corresponde a una ley orgánica) que desarrolla el principio de *autonormación* del Congreso de la República que subyace tras el artículo 94° de la Constitución (capacidad de dictar su propio Reglamento), y que establece limitaciones a la figura de la exoneración de *segunda votación* en la aprobación de leyes, pues no cabe duda de que se trata de una disposición legal que hace *bloque de constitucionalidad* con el artículo 94° de la Constitución, de tal modo que la infracción a lo dispuesto en el artículo 78° del RCR vendría a constituir una *infracción indirecta* de la aludida disposición constitucional.

³ Sobre el denominado *bloque de constitucionalidad*, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es abundante. Así, en un reciente fallo (fundamento 14° de la STC N° 0020-2018-PI/TC), ha señalado que de conformidad con el artículo 75° del Código Procesal Constitucional, “la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser i) directa o indirecta, ii) de carácter total o parcial, y iii) tanto por la forma como por el fondo”. Así las cosas, el *bloque de constitucionalidad* se circunscribe al parámetro de control conformado por disposiciones de rango legal que desarrollan preceptos constitucionales y que sirven para verificar supuestos de *infracción indirecta* de la Constitución. Con mayor especificidad, ha dicho el Supremo Intérprete de la Ley Fundamental en los fundamentos 30° y 31° de la STC N° 0023-2007-PI/TC:

“30. El *bloque de constitucionalidad*, como ya ha dicho este Colegiado en reiteradas oportunidades (Expedientes N°s 0002-2005-AIITC; 0013-2003-CC/TC; 0005- 2005-CC/TC; 3330-2004-AAITC), puede ser entendido como aquella “hipótesis de *infracción indirecta*, al parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango” (STC 0047- 2004-AIITC F J 128).

31. En esta misma dirección hemos precisado que “Las normas del *bloque de constitucionalidad* son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente la competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos [STC 0046-2004-AI, fundamento 4, in fine]”.

Con base a estos lineamientos conceptuales, en el fundamento 28° de la STC N° 0020-2005-PI/TC y acumulados, el Tribunal Constitucional señaló que se produce una afectación *indirecta* de la Constitución, ante la presencia de una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó: a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa; b) La regulación de un contenido materialmente constitucional; y, c) La determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.



11. En efecto, en el fundamento 28° de la STC N° 0020-2005-PI/TC y acumulados (*caso de la hoja de coca*⁴), el Tribunal Constitucional señaló que se produce una afectación indirecta de la Constitución, ante la presencia de una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó:
 - a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa;
 - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional; y,
 - c) La determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales⁵.
12. En ese sentido, los artículos 104° y 105° de la Constitución establecen reglas pertinentes para la formación de leyes ordinarias⁶ y leyes orgánicas⁷. Y, sin duda, el

⁴ Cfr. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf> Consultado: 9 de junio de 2021.

⁵ Dijo específicamente el Tribunal Constitucional lo siguiente:

“28. En tal sentido, se produce una afectación indirecta de la Constitución, ante la presencia de una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó:

a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.

En la STC 0041-2004-AI, el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de centrar su análisis en un vicio de esta índole, estableciendo que el requisito de ratificación de las ordenanzas distritales por parte de la Municipalidad Provincial, previsto en el artículo 40° de la Ley N.° 27972 —Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)—, constituye un requisito de validez de tales ordenanzas:

“En un Estado descentralizado como el peruano, los distintos niveles de gobierno deben apuntar hacia similares objetivos, de modo que el diseño de una política tributaria integral puede perfectamente suponer —sin que con ello se afecte el carácter descentralizado que puedan tener algunos niveles—, la adopción de mecanismos formales, todos ellos compatibles entre sí, lo que implica que un mecanismo formal como la ratificación de ordenanzas distritales por los municipios provinciales coadyuva a los objetivos de una política tributaria integral y uniforme acorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 74° de la Constitución.” [9]

b) La regulación de un contenido materialmente constitucional. Es el caso, por ejemplo, de las leyes que, por mandato de la propia Constitución, se encuentran encargadas de configurar determinados derechos fundamentales.

c) La determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales. Tal es el caso de la LBD. Normas legales de esta categoría servirán de parámetro cuando se ingrese en la evaluación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las ordenanzas regionales incoadas”.

⁶ Constitución Política de 1993

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

⁷ Constitución Política de 1993

“Artículo 106°.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.



Reglamento del Congreso de la República —que conforme a lo dispuesto por el inciso 4° del artículo 200° de la Constitución, tiene rango de ley (orgánica)— va a contener *normas interpuestas* que vienen a desarrollar el procedimiento de formación, tanto de leyes ordinarias como orgánicas. En consecuencia, no cabe duda, esas normas del procedimiento de formación de una ley se adscriben al primer supuesto de normas conformantes del *bloque de constitucionalidad* a que se refiere el fundamento 28° de la citada STC N° 0020-2005-PI/TC y acumulados (*supra* 11).

13. En un Congreso *unicameral* como el que tenemos en nuestro país desde la vigencia de la Constitución de 1993, la *doble votación*⁸ viene a ser una etapa del procedimiento legislativo de especialísima importancia ante la inexistencia de una segunda cámara reflexiva. Es por ello que el RCR dispone que debe efectuarse luego de siete días calendario, como mínimo, de realizarse la primera. Esta segunda votación es a totalidad y con debate⁹.
14. Pero, además, el artículo 78° del RCR establece supuestos de excepción al requisito de la *doble votación*, conforme se muestra en los dos últimos párrafos de dicha disposición. Transcribimos:

“[...] Sólo se encuentran exoneradas de este requisito las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación del ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento.

Asimismo, están exoneradas de este requisito la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.

⁸ Véase el literal e) del artículo 73° del Reglamento del Congreso. Transcribimos:

“Etapas del procedimiento legislativo

Artículo 73.- El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

[...]

e) Aprobación por doble votación”.

⁹ Así lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 78° del Reglamento del Congreso:

“Debate y aprobación

Artículo 78.- [...]

La segunda votación a que se refiere el inciso e) del artículo 73 deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con debate. Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. [...]”.



República. También están exceptuados el voto de la cuestión de confianza al Consejo de Ministros así como las mociones de censura al Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros de Estado, que están referidos en los artículos 133 y 132 de la Constitución Política del Estado”.

15. Repárese que tanto la exoneración de la doble votación, como los demás requisitos establecidos en el procedimiento legislativo parlamentario, deben ser, siempre, una **excepción**, puesto que flexibiliza el proceso de deliberación pública que subyace a dicho procedimiento.
16. En efecto, al respecto, en el fundamento 5° de la STC N° 0006-2017-PI/TC (caso *transfuguismo*¹⁰), el Tribunal Constitucional estableció este importante criterio jurisprudencial:

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

6. Es este el contexto que determina la necesidad de garantizar la libertad e independencia del congresista para concurrir en el proceso deliberativo, a través del mandato representativo. Y es que, “[...] si la esencia de la política parlamentaria es la deliberación, y habida cuenta de que la deliberación no es posible bajo la forma de mandato imperativo, el mandato representativo constituye una exigencia ineludible del sistema” [De Vega García, Pedro. Democracia, representación y partidos políticos. En: Pensamiento Constitucional N° 2, 1995, p. 17].

17. De acuerdo a todo lo expuesto podemos concluir que tanto las etapas del procedimiento legislativo a que se refiere el artículo 73° del RCR, como la exoneración a que se refiere el último párrafo de dicha disposición¹¹ (cuya aplicación debe realizarse siguiendo las pautas jurisprudenciales del Tribunal Constitucional),

¹⁰ Cfr. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf> Consultado: 9 de junio de 2021.

¹¹ “Etapas del procedimiento legislativo

Artículo 73.- [...]

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



concordante con el artículo 78° y demás disposiciones reglamentarias citadas, hacen *bloqueo de constitucionalidad* con lo dispuesto por los artículos 105° y 106° de la Constitución. Constituyen, pues, *normas interpuestas* que sirven de *parámetro de control*.

En consecuencia, toda ley cuyo procedimiento legislativo quebrante tales disposiciones reglamentarias, *ipso facto*, deberá ser considerada *inconstitucional* por razones de *forma*, al tratarse de un caso de *infracción indirecta* de la Constitución.

18. Y, precisamente, la disposición impugnada quebranta los supuestos taxativos establecidos en el citado artículo 78° del RCR, puesto que —como mostramos al inicio de este epígrafe (*supra* 7)— en la consulta virtual del procedimiento legislativo seguido para aprobar la disposición impugnada se aprecia que la *segunda votación* fue exonerada por acuerdo virtual del Pleno del pasado 1° de junio del año en curso.
19. Las modificaciones al RCR *nunca* pueden exonerarse de *segunda votación*. No sólo porque *no* se encuentra dentro de las excepciones previstas en los dos últimos párrafos del artículo 78° del RCR, sino porque el excmo. Tribunal Constitucional así lo ha establecido en los fundamentos 27° a 30° de la STC N° 0006-2018-PI/TC (caso *cuestión de confianza y crisis total del gabinete*¹²). Los transcribimos:

12. La ausencia de segunda votación

27. Las resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso (cfr. artículo 72.i de su Reglamento), constituyen un tipo especial y específico de norma que no se encuentran exoneradas del requisito de segunda votación.

28. En efecto, el artículo 78 del Reglamento del Congreso, en su penúltimo y último párrafo, señala lo siguiente:

[...] Sólo se encuentran exoneradas de este requisito [de doble votación] las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento.

Asimismo están exoneradas de este requisito la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la República. También están exceptuados el voto de la cuestión de confianza al Consejo de Ministros así como las mociones de censura al Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros de Estado, que están referidos en los artículos 133 y 132 de la Constitución Política del Estado.

¹² Cfr. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf> Consultado: 9 de junio de 2021.



29. Siendo así, la norma cuestionada en el presente proceso debía ser objeto de una segunda votación. Esta no consta en el expediente que contiene los acuerdos y las votaciones vinculados con la aprobación de la cuestionada resolución legislativa². Por el contrario, en la página web del Congreso puede verse el Diario de los Debates de la sesión matinal del Pleno del 8 de marzo de 2018, en la que se aprobó la norma aquí cuestionada, donde se señala que esta "no requiere de segunda votación", sin indicarse base legal o fundamentación alguna (p. 123).

30. Todo lo anterior permite concluir a este Tribunal que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.

20. Lo dicho por el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2018-PI/TC nos releva de mayor comentario. La disposición impugnada es flagrantemente inconstitucional porque vulneró el procedimiento formal de producción normativa, por un lado, y porque vulnera de manera *indirecta* el artículo 94° de la Constitución, por otro. De allí que este extremo de la primera pretensión principal de nuestra demanda sea plenamente *fundado*.

III.3. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA Y POR EL FONDO

III.3.1. PLANTEAMIENTO

21. El segundo extremo por el cual interponemos esta demanda de inconstitucionalidad radica en que *de manera indirecta y por el fondo*, la disposición impugnada infringe lo dispuesto en los artículos 47°, 48° y 49° del RCR que hacen *bloque de constitucionalidad* con los *principios de deliberación y de rigidez constitucional* que subyacen tras una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 90° (segundo párrafo), 134° (tercer párrafo), 135° (segundo párrafo), 136° (segundo párrafo) y 206° (primer párrafo) de la Constitución y que debe observar todo Parlamento que *completa* un periodo quinquenal luego de producida la disolución del Congreso a que se refiere el artículo 134° de la citada Carta Política.

III.3.2. ¿QUÉ ARGUYE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA APROBAR LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA?

22. La Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "la Comisión"), en su *Dictamen* —aprobado *en mayoría*— de fecha 12 de mayo de



2021 (de fuente y acceso público¹³ y que acompañamos como anexo a esta demanda) por el cual aprobó el Proyecto de Ley N° 6954/2020-CR que dio lugar a la disposición impugnada, ha señalado cuáles son las razones esenciales que tomaron en cuenta para decidir crear una legislatura adicional en las postrimerías de su periodo constitucional legislativo de cinco años: **aprobar una serie de leyes de reforma constitucional.**

23. Es decir, al crear una legislatura ordinaria adicional, el Congreso de la República quiere *sortear* la consulta ratificatoria (vía referéndum) de las reformas constitucionales que hubiere aprobado.
24. La pregunta que surge, inmediatamente, ante tal (des)propósito es: ¿constitucionalmente, es una decisión válida?
25. En su *Dictamen*, la Comisión arguye que sí lo es, atendiendo a tres razones (“factores”) que mostramos a continuación (página 5 de dicho documento):

A efectos de analizar los beneficios que se obtendría con la modificación de la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República para ampliar el periodo anual de sesiones, se debe tener en análisis tres factores primordiales, primero, la factibilidad legal para realizar dicha modificación, segundo, la implicancia de la pandemia COVID 19 en todo el proceso de producción legislativa y el deber ineludible del Congreso de atender las demandas y pedidos ciudadanos y tercero, el gran número de reformas constitucionales presentadas durante la presente legislatura que se encuentran pendientes de atención.

26. Para el cuestionamiento constitucional que nos convoca en esta demanda, pues las dos últimas razones no resisten mayor análisis. Y es que la implicancia, en el campo económico, de la pandemia Covid-19, es propio de la aprobación de *leyes* —y no de *leyes de reforma constitucional*— para afrontarla¹⁴. Y en cuanto “al gran número de

¹³ Cfr.

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/06954DC04MAY20210517.pdf Consultado: 9 de junio de 2021.

¹⁴ Así se desprende, incluso, de lo afirmado en los dos primeros párrafos de la página 7 del citado *Dictamen* que transcribimos a continuación:

“En momentos de contracción económica, la función legislativa es clave por su potencial de contribuir con el marco normativo que permita sostener la demanda, orientar recursos a la inversión y crear empleo a fin de mejorar las oportunidades de nuestros ciudadanos. Asimismo, en cuanto a las políticas de mitigación, se requiere amortiguar y compensar los efectos de la crisis en el empleo, los ingresos, la



reformas constitucionales pendientes de atención”, pues la potestad de reforma constitucional del Congreso como poder constituido, no puede significar el *relajamiento* de los *principios de rigidez y deliberación constitucional* que subyace tras el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución y de una lectura conjunta de los artículos 90°, 134°, 135° y 136° de la misma Carta Política, como veremos a continuación.

III.3.3. SOBRE LOS “LÍMITES FORMALES” DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

27. *Formalmente*, ¿qué criterios deben tomarse en cuenta para reformar la Constitución?

El Tribunal Constitucional, en el fundamento 72° de la STC N° 0014-2002-PI/TC (caso de la Ley N° 27600¹⁵), ha señalado al respecto lo siguiente:

“72. Los límites que caracterizan al órgano reformador pueden, ser formales y materiales.

a) Los límites formales se encuentran referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. En esta perspectiva, pueden vislumbrarse diversas variables:

i. En primer lugar, la Constitución individualiza al órgano investido con la capacidad para ejercer la potestad modificatoria. En el caso del Perú, como de la mayoría de países, este órgano es, en principio, el Congreso de la República, en calidad de poder constituido.

ii. En segundo lugar, la Constitución describe cuál es el procedimiento que ha de seguir el órgano legitimado, lo que a su vez ha de comprender el número de legislaturas empleadas, el sistema de votación a utilizar, la habilitación o prohibición de observaciones en el proyecto, etc.

iii. En tercer lugar, es la misma norma fundamental la que se encarga de establecer si el proyecto de reforma constitucional es sometido o no a una ratificación por parte del

carga de trabajo y el deterioro de los niveles de bienestar. Asimismo, es importante tener presentes los efectos distributivos de los paquetes de estímulo y otras medidas económicas tendientes a liberar fondos pensionarios o compensaciones laborales existentes, las mismas que en gran medida ayudan al sector formal, que en nuestro país es el de menor número.

Por esta razón, es necesario también trabajar una reforma fiscal que esté orientado explícitamente a evitar que se profundicen las brechas económicas ya existentes. Es decir, es urgente trabajar en la implementación de un marco legislativo que contribuyan de forma simultánea y sinérgica a los objetivos de reactivación económica del ejecutivo.

¹⁵ Cfr. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html> Consultado: 9 de junio de 2021.



pueblo, que de esta forma participa en el proceso de reforma de la norma fundamental”.

28. Y sobre el procedimiento a seguir para la reforma constitucional a través del Parlamento Nacional, en el fundamento 84° de la misma sentencia que hemos citado, el Supremo Intérprete de la Constitución añadió:

“84. El artículo 206° de la Constitución regula el poder de reforma de la Constitución, condicionando su ejercicio a la observancia de su procedimiento. A saber, que ésta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum. O, que se puede omitir el referéndum, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En cualquiera de los supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República”.

29. En efecto, el primer párrafo del artículo 206° de la Constitución¹⁶, en nuestra opinión, crea dos (2) reglas procedimentales para introducir *reformas parciales*¹⁷ a la Carta Política que actualmente nos rige:

- a) *Una regla de procedimiento ordinario (o general) de reforma*¹⁸ que comprende dos pasos o etapas:

¹⁶ “**Artículo 206.-** Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. [...]”.

¹⁷ Tómesese en cuenta que el Tribunal Constitucional ya ha establecido, con absoluta corrección, que ese *poder de reforma* que le confiere el artículo 206° de la Constitución al Congreso de la República, es, siempre, *parcial*. Así lo dijo en el fundamento 87° de la antes citada STC N° 0014-2002-PI/TC (caso de la Ley N° 27600) que a continuación transcribimos:

“87. El artículo 206° de la Constitución no señala los alcances de la reforma constitucional, por lo que tratándose de una competencia jurídica, debe entenderse que la reforma sólo puede tener alcances parciales. Ese es el sentido en el que debe entenderse la expresión ley de reforma constitucional que utiliza el mismo artículo 206° de la Carta, cuando se refiere a que lo aprobado por el Congreso o mediante referéndum, en el ejercicio de esta competencia, no puede ser observado por el Presidente de la República.

Es decir, que se trata de una simple ley de reforma constitucional y no de la sustitución por otro texto constitucional. Y no puede ser observada por el Presidente de la República porque éste no participa del proceso de aprobación o sanción de la competencia de la reforma constitucional, sino, como antes se ha explicado, únicamente el Congreso de la República y/o el pueblo a través del referéndum”.

¹⁸ Aprecie el Tribunal Constitucional que la característica **“general”** (y que nosotros también llamamos “ordinario”) del procedimiento de reforma constitucional que prevé el artículo 206° de la Constitución, ha sido



- (i) *El trámite parlamentario de cualquier iniciativa de reforma*¹⁹ que culmina con su aprobación por el Pleno del Congreso, “con mayoría absoluta del número legal de sus miembros”; es decir, con el voto favorable de 66 parlamentarios, dado que es el número resultante de la mitad más uno del número legal de congresistas; y,
- (ii) *Referéndum ratificatorio*, puesto que, agotada la etapa del trámite parlamentario, la autógrafa de la ley de reforma constitucional aprobada por el Parlamento es remitida al Presidente de la República para que convoque a un referéndum *ratificatorio*²⁰ en el que la ciudadanía, mediante voto popular, deberá *ratificar* —o no— las reformas constitucionales realizadas por el Parlamento.

Y es que, como bien anota el profesor Carlos BLANCAS²¹:

destacada por la Comisión de Venecia en la página 4 de su Opinión N° 964/2019 intitulada “Opinión sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza” (disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)022-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)022-spa) Consultado: 9 de junio de 2021), Transcribimos:

“11. El artículo 206 de la Constitución del Perú establece el procedimiento para la reforma constitucional. Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso por mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. El referéndum no es necesario cuando más de dos tercios del número legal de miembros del Congreso aprueban la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas. La iniciativa de reforma constitucional corresponde, *inter alia*, al Presidente de la República con la aprobación del Consejo de Ministros. Por tanto, la iniciativa de reforma constitucional es competencia del Consejo de Ministros – aunque solo en forma de consentimiento a la iniciativa del Presidente – y la aprobación de tales reformas es competencia del Congreso, aunque, **por regla general, sigue siendo necesaria la ratificación mediante referéndum**. El Presidente de la República no puede observar las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso”.

¹⁹ Que conforme con lo que dispone el último párrafo del artículo 206° de la Constitución, la iniciativa legislativa de reforma le corresponde al Poder Ejecutivo, a los congresistas y al 0.3% de ciudadanos que ejerzan ese mecanismo de democracia directa a que se refieren los artículos 2.17° y 31° de la Carta Política vigente.

²⁰ Tal como sucedió con el caso de cuatro (4) reformas constitucionales que fueron sometidas a *referéndum ratificatorio* en el año 2018.

²¹ BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos: “El referéndum en la Constitución Peruana”; En: *Elecciones* N° 3; Lima: 2004; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); p. 199. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0026.pdf> Consultado: 9 de junio de 2021.



“En este caso [el referéndum] forma parte del proceso de creación de las normas jurídicas, constituyendo el eslabón final de la cadena de pasos exigibles para que dichas normas formen parte del ordenamiento jurídico del Estado”²².

- b) **Una regla de procedimiento excepcional o especial de reforma** que le permite al Parlamento dejar de lado el *procedimiento ordinario* y, por lo tanto, “evitar” el *referéndum ratificatorio* (de allí que el texto del artículo 206° de la Constitución diga “*puede omitirse*”), cuando el trámite parlamentario de la iniciativa legislativa de reforma parcial de la Constitución culmina con una aprobación calificada de 2/3 del número legal de congresistas (87 votos) en dos (2) legislaturas ordinarias sucesivas.

III.3.4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES SOLO PUEDEN APROBARSE EN LEGISLATURAS ORDINARIAS

30. Note el excmo. Tribunal Constitucional que en la medida de que el *procedimiento extraordinario* (o *especial*) de reformas constitucionales, supone que la aprobación de las correspondientes iniciativas deba acontecer en *legislaturas ordinarias* (y no en las *extraordinarias*), entonces resulta medular distinguir: (i) qué es una *legislatura*; (ii) cuánto dura la *legislatura ordinaria*; y, (iii) por qué no podría producirse una reforma constitucional en una *legislatura extraordinaria*, dado que pareciera que el texto del artículo 206° de la Constitución la excluye de los procedimientos de reforma constitucional.
31. Tratemos el primer punto: ¿qué es una *legislatura*?

En opinión de DELGADO-GUEMBES que plenamente compartimos:

“El concepto *legislatura* tiene dos acepciones. Una es la que identifica orgánicamente a una *asamblea*, *congreso* o *parlamento*. Por ejemplo, se habla de la *legislatura peruana*, *argentina*, *británica*, *chilena*, *colombiana*, o *italiana*, etc. La otra acepción es usada como sinónimo de período de tiempo. En el Perú no se utiliza el primer significado, sino el segundo: se habla de *legislaturas ordinarias* y *extraordinarias*”²³.

²² Conviene añadir que como bien lo señala el profesor BLANCAS (ibídem, p. 204) en el texto citado, este tipo de referéndum es de tipo *vinculante* y *constitutivo*, puesto que del resultado del referéndum sea crea (o extingue) una norma jurídica, otorgándole eficacia mediante la *ratificación* de la norma en la consulta popular.

²³ DELGADO-GUEMBES, César: “Manual del Parlamento. Introducción al Estudio del Parlamento Peruano”; Lima: 2012; Oficialía Mayor-Congreso de la República del Perú; p. 253. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual_Parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf) Consultado: 9 de junio de 2021.



32. Como se aprecia de la doctrina citada, una *legislatura ordinaria* es igual a un periodo de tiempo en que el Parlamento desarrolla sus funciones constitucionales. Esto permite introducirnos en el segundo punto: ¿cuánto dura?
33. A diferencia de la Constitución de 1979 que establecía que en un (1) año había dos *legislaturas ordinarias*²⁴, la Constitución de 1993 no señala nada al respecto, por lo que en ejercicio del *principio de autonormación* que subyace tras el artículo 94° de la Constitución, el RCR es el cuerpo normativo que permitiría establecer la *duración* de las *legislaturas ordinarias*.
34. Pues bien, en los artículos 47°, 48° y 49° del RCR encontramos lo siguiente:

“Periodo Parlamentario

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

Período anual de sesiones

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

Períodos ordinarios de sesiones

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

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

²⁴ **Constitución de 1979**

“Artículo 168. Los Presidentes de las Cámaras convocan al Congreso a legislatura ordinaria dos veces al año. La primera legislatura comienza el 27 de Julio y termina el 15 de Diciembre. La segunda se abre el primero de Abril y termina el 31 de Mayo.

El Congreso se reúne en legislatura extraordinaria o a iniciativa del Presidente de la República o a pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes de cada cámara.

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

Las legislaturas extraordinarias tratan solo de los asuntos materia de la convocatoria.

Su duración no puede exceder de 15 días”.



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

35. Apréciese, en principio, que el artículo 47° desarrolla (haciendo *bloque de constitucionalidad*) el segundo párrafo del artículo 90° de la Constitución que establece que los congresistas son elegidos por un periodo de cinco (5) años, lo cual supone —como así lo señala el citado artículo 47° del RCR— que el *periodo parlamentario* es de ese plazo, pudiendo ser menor si ocurre la disolución *constitucional* del Congreso.
36. Lo anterior no es un detalle que deba pasar desapercibido porque durante ese periodo congresal —que por mandato constitucional es de cinco (5) años— existen estas distinciones en el desarrollo de ese periodo quinquenal:
 - a) El funcionamiento del Congreso responde a *periodos anuales de sesiones*, los cuales, a su vez, se componen de **dos (2) legislaturas ordinarias**; y,
 - b) Conforme lo señala el artículo 50° del RCR, durante el periodo quinquenal pueden realizarse **legislaturas extraordinarias** que responden a supuestos muy concretos señalados en la referida disposición reglamentaria²⁵.
37. En ese sentido, en la medida de que en un (1) año existen dos (2) legislaturas ordinarias cuya duración responde a un calendario fijo que establece con precisión el artículo 49° del RCR (se fijan las fechas de inicio y término), éste solo puede ser alterado por dos situaciones específicas, expresamente contempladas en el RCR:
 - a) Porque se **amplía** la legislatura ordinaria en dos supuestos concretos: (i) cuando el Presidente del Congreso así lo decide convocando al Pleno con agenda fija; y, (ii)

²⁵ **Reglamento del Congreso**

“Periodos de sesiones extraordinarias

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

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

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



cuando se convoca al Pleno si lo solicita por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas²⁶; y,

- b) Porque **la legislatura se ve interrumpida como consecuencia de la disolución del Congreso** por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del artículo 136° de la Constitución Política, tal como así lo contempla el citado artículo 47° del RCR.

38. En el segundo supuesto previsto en el numeral anterior, la *disolución parlamentaria* importa una *interrupción* del periodo quinquenal del Parlamento que lo afecta en su duración, puesto que como bien lo señala la norma de desarrollo constitucional del artículo 90° de la Constitución (que fija el periodo congresal en un plazo de cinco años de duración):

“El período parlamentario tiene una duración ordinaria de cinco años; sin embargo, **puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo Congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior** por el Presidente de la República, en los términos que establece el segundo párrafo del Artículo 136 de la Constitución Política”

[negritas y subrayados agregados].

39. Si el quinquenio congresal ***“puede durar un tiempo menor”*** por la disolución parlamentaria, cabe preguntarnos si esa reducción afecta, también, a los tiempos fijos de duración de la legislatura ordinaria (y que contempla el artículo 49° del RCR²⁷) que estaba en pleno desarrollo cuando el Presidente de la República hizo uso de su facultad de *disolver* el Congreso.

La pregunta no es baladí si se toma en cuenta que la disposición impugnada crea cuatro (4) legislaturas ordinarias para el tiempo que queda para la culminación del quinquenio congresal.

La responderemos a continuación.

²⁶ Véase el último párrafo del artículo 49° del RCR.

²⁷ Recuérdese que esta disposición reglamentaria dispone que en un periodo anual de sesiones, la **primera legislatura ordinaria** se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre; y, la **segunda legislatura ordinaria** se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio.



III.3.5. ¿ES CONSTITUCIONAL LA DECISIÓN DE AMPLIAR EL NÚMERO DE LEGISLATURAS EN UN PERIODO ANUAL CONGRESAL, LUEGO DE INSTALADO EL CONGRESO EXTRAORDINARIAMENTE ELEGIDO PARA COMPLETAR EL QUINQUENIO PARLAMENTARIO (A CONSECUENCIA DE LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO Y DE LA CULMINACIÓN DEL INTERREGNO)?

40. La respuesta a una interrogante como la planteada tiene relación, por un lado, con el denominado *interregno parlamentario* a que se refiere el segundo párrafo del artículo 135° de la Constitución y, por otro, con la prohibición de disolución del Parlamento en el último año de su mandato, según así lo dispone el tercer párrafo del artículo 134° de la misma Ley Fundamental.

41. Empecemos por lo último: si el tercer párrafo del artículo 134° de la Carta Política vigente señala que “[n]o puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato”, ello significa —en concordancia con lo previsto en el artículo 49° del RCR— que durante el periodo quinquenal 2016-2021, no podría ser disuelto el Parlamento desde el inicio de la primera legislatura ordinaria del periodo anual de sesiones 2020-2021 (esto es, desde el 27 de julio de 2020) hasta la culminación de la segunda legislatura ordinaria del mismo periodo anual (esto es, hasta el 15 de junio de 2021).

42. Y en mérito a la conclusión del numeral anterior, ahora analicemos lo primero: el impacto del *interregno parlamentario* en la legislatura ordinaria que venía desarrollándose cuando se produjo la disolución parlamentaria el 30 de septiembre de 2019.

43. Al respecto, si bien no hay una norma explícita en la Constitución y en el RCR que permita dar una respuesta concreta y específica a la pregunta de qué sucede con el periodo anual de sesiones en el que se produjo la disolución parlamentaria y que abrió la puerta al *interregno* congresal, creemos que —con base a la interpretación sistemática de los artículos 47° (primer párrafo), 48° y 49° del RCR y del último párrafo del artículo 136° de la Constitución²⁸— es posible y razonable argumentar:

²⁸ Constitución Política de 1993

“Artículo 136.- Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial. El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y **completa** el período constitucional del Congreso disuelto”. [negritas y subrayados agregados]



- a) Que el Congreso, extraordinariamente elegido como consecuencia de la disolución parlamentaria, le corresponde **completar** el periodo quinquenal del Parlamento;
- b) **Completar** el periodo quinquenal del Parlamento importa **retomar** la legislatura si es que el plazo de duración previsto en el artículo 49° del RCR no ha vencido; o, en su defecto, dar por iniciada la legislatura ordinaria subsiguiente, para cumplir con el plazo fijado en la citada disposición reglamentaria; y,
- c) Con base a las dos premisas anteriores, el Parlamento extraordinariamente elegido **no puede** crear legislaturas ordinarias que **excedan** aquellas que puedan desarrollarse en un periodo anual de sesiones, puesto que ello significaría, en materia legislativa, infringir lo dispuesto en el artículo 49° del RCR y, por consiguiente, impactar en los *principios deliberativo* y de *rigidez constitucional* que requiere cumplir algunas delicadas materias, como, por ejemplo, el tema que nos atañe: las reformas constitucionales, dado que puede emplearse —indebidamente— la *regla del procedimiento extraordinario de reformas constitucionales*.

44. ¿Por qué cabe entender que el Parlamento extraordinariamente elegido después de la disolución del Congreso *completa* el periodo quinquenal, lo cual supone *retomar* el periodo anual parlamentario dentro de los plazos fijados por el artículo 49° del RCR?

Pese a que el argumento plasmado en el numeral anterior sería suficiente para responder esta pregunta, quisiéramos solventarlo con dos fuentes.

La primera, porque el término “***completar***” está explícitamente mencionado en el último párrafo del artículo 136° de la Constitución, cuya acepción gramatical aplicable al caso que comentamos alude al acto de “[d]ar **término** o **conclusión** a una cosa o a **un proceso**”²⁹.

La segunda, porque el término “***completar***” ha sido interpretado por el Jurado Nacional de Elecciones en el sentido de que los congresistas electos para integrar el Congreso extraordinario elegido como consecuencia de la disolución parlamentaria “*solo **completarían** el periodo constitucional 2016-2021 del Congreso disuelto*” (ver

²⁹ Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (Cfr. <https://dle.rae.es/completar>), la palabra “completar” tiene estas tres acepciones:

1. tr. Añadir a una magnitud o cantidad las partes que le faltan.
2. tr. Dar término o conclusión a una cosa o a un proceso.
3. tr. Hacer perfecta una cosa en su clase”.



fundamento 17° de la Resolución N° 0352-2020-JNE³⁰). De allí que el Supremo Tribunal Electoral ha interpretado que a los elegidos para “completar” el periodo quinquenal 2016-2021 les alcanza la prohibición de reelección inmediata establecida en el artículo 90-A° de la Constitución.

45. En línea con esta argumentación, aprecie el Tribunal Constitucional que si el Congreso elegido para el periodo quinquenal 2016-2021 fue *disuelto* el famoso 30 de septiembre de 2019, una vez instalada la Junta Preparatoria (hecho que ocurrió el 11 de marzo de 2020, como así da cuenta el acta de la sesión del Pleno del Congreso de esa fecha³¹), el plazo de duración de la primera legislatura ordinaria para el periodo anual de sesiones 2019-2020 —que empezó el 27 de julio de 2019 y debía culminar el 15 de diciembre de ese mismo año— se vio *interrumpido* por la disolución parlamentaria.

¿Qué pasó con el tiempo transcurrido en el cual no pudo operar el Pleno y las comisiones ordinarias? Pues simplemente el tiempo transcurrió sin poder recuperarlo.

Y es que, durante el denominado *interregno*, como bien anota la Defensoría del Pueblo en el “Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso” del 25 de octubre de 2019³² (páginas 22, 25 y 26):

“[P]ara no frenar la marcha del Estado, el constituyente ha previsto que la función legislativa se traslade al Presidente de la República y su Consejo de Ministros, quienes legislarán a través de decretos de urgencia (artículo 135 de la Constitución). Sin embargo, la producción normativa del Poder Ejecutivo no se encuentra exenta de control, pues durante este período la Comisión Permanente se encargará de evaluar los decretos de urgencia y trasladar sus conclusiones al nuevo Congreso. Como se puede apreciar, nuestra Constitución Política ha establecido mecanismos para asegurar la continuidad de las funciones públicas indispensables y el retorno a la situación de normalidad constitucional.

[...]

La disolución del Parlamento supone que las Comisiones Ordinarias, de Investigación, Especiales y de Ética Parlamentaria dejen de funcionar, siendo la Comisión Permanente

³⁰ Cfr. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/establecen-impedimentos-para-postular-como-candidatos-al-con-resolucion-n-0352-2020-jne-1894066-1> Consultado: 9 de junio de 2021.

³¹ Disponible en: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/0e1efb6b447e52a2052582d30057d953/05256d6e0073dfe9052585280075c225?OpenDocument> Consultado: 9 de junio de 2021.

³² Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/INFORME-DEFENSORIAL-SOBRE-LA-CRISIS-POL%C3%8DTICA-251019.pdf> Consultado: 9 de junio de 2021.



el único órgano del Congreso de la República que se mantiene vigente hasta que se conforme el nuevo parlamento.

Así, el Poder Legislativo se ve limitado funcionalmente, pues durante el interregno parlamentario se restringen las atribuciones del Congreso que operarían bajo una situación de normalidad constitucional”.

46. En la línea de lo expuesto por la Defensoría del Pueblo, una vez electo el Congreso que debía *completar* el quinquenio congresal interrumpido por la disolución parlamentaria, correspondía que, luego de instalar la Junta Preparatoria para el proceso de constitución del Parlamento en la sesión del 11 de marzo de 2020 y de proceder a elegir la Mesa Directiva, **debió declararse iniciada la segunda legislatura ordinaria correspondiente al periodo anual de sesiones 2019-2020.**

47. Sin embargo, ¿qué hizo el Congreso que debía *completar* el periodo quinquenal 2016-2021?

Pues aprobó la Resolución Legislativa N° 001-2020-2021-CR³³ en cuyo artículo único incorporó la Tercera Disposición Transitoria del RCR con el texto siguiente:

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

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

[...]

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

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

48. Una lectura de dicha Disposición Transitoria del RCR que busque salvarla de la incompatibilidad con el *bloque de constitucionalidad* compuesto por los artículos 90°, 134°, 135° y 136° de la Constitución y los artículos 47°, 48° y 49° del RCR, podría consistir en argumentar que las tres (3) legislaturas ordinarias que aquella contempla deben leerse de la siguiente manera:

³³ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 18 de marzo de 2020. Disponible en:

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-reglamente-resolucion-legislativa-n-001-2020-2021-cr-1865053-1> Consultado: 9 de junio de 2021.



- La legislatura iniciada el 17 de marzo de 2020 y que terminó el 26 de junio del mismo año correspondería a la **segunda legislatura ordinaria** del periodo anual 2019-2020;
- La legislatura iniciada el 6 de julio de 2020 y que culmina el 18 de diciembre del mismo año, correspondería a la **primera legislatura ordinaria** del periodo anual de sesiones 2020-2021; y,
- La tercera legislatura iniciada el 1° de febrero de 2021 y que culmina el 16 de julio de 2021, correspondería a la **segunda legislatura ordinaria** del periodo anual de sesiones 2020-2021.

49. Una interpretación constitucional de la Tercera Disposición Transitoria del RCR como la propuesta en el numeral precedente, permite concentrar el impacto de la disolución parlamentaria —que a su vez dio inicio al *interregno*— en la **primera legislatura ordinaria del periodo anual de sesiones 2019-2020**.

50. Por ello, al reanudarse la labor parlamentaria cuando se instaló el Congreso extraordinariamente elegido al culminar el *interregno*, dicho poder del Estado debía ser muy escrupuloso en observar que las legislaturas calcen dentro del año y medio que faltaba para culminar el quinquenio congresal 2016-2021. Y en esa proyección, naturalmente, debía presupuestar el uso de su competencia en materia de reformas constitucionales.
51. En principio, y como se deriva de lo analizado en los numerales precedentes, por su naturaleza, las *legislaturas extraordinarias* aluden a aspectos muy especiales, excepcionales o *urgentes* que muchas veces se programan para una sola sesión, lo cual las hace incompatibles para debatir reformas constitucionales³⁴.
52. En efecto, es contrario al *principio de rigidez constitucional* entender que una reforma constitucional pueda aprobarse en una *legislatura extraordinaria* que sea convocada para tal fin. Y es que, como bien ha entendido el Tribunal Constitucional sobre el

³⁴ En efecto, una legislatura ordinaria podría estar compuesta de una sola sesión. En palabras de DELGADO-GUEMBES (ibídem, p. 253): “[En estos casos] la Junta de Portavoces acuerda una agenda definida (aunque es justo decir, a la vez, que una legislatura extraordinaria puede ser convocada para un solo día de sesión, como ocurrió cuando el Presidente de la República convocó al Congreso para la investidura del gabinete Goldenberg, en marzo de 1994)”.



aludido principio en el fundamento 18° de la STC N° 0050-2004-PI/TC y acumulados (*caso de la reforma pensionaria*)³⁵:

“[...] la rigidez proporciona una estabilidad realizada en primera línea mediante la permanencia formal de las normas, en cuanto que los límites propician una estabilidad relacionada principalmente con la permanencia de determinados contenidos y con la continuidad del orden constitucional. Entonces, debe quedar claro que el Congreso tiene límites para modificar el contenido de la Constitución. Su actuación tiene una frontera. [...]”.

53. Entonces, para darle *estabilidad* a la permanencia de las normas constitucionales, podemos concluir que una reforma constitucional sólo podría aprobarse en una *legislatura ordinaria* dentro de un periodo quinquenal en que opera un Congreso, bien se trate de seguir la *regla de procedimiento ordinario* de reforma o la *regla de procedimiento extraordinario*, respectivamente.
54. Lo dicho en el numeral anterior traería —en nuestro concepto— abajo cualquier otra interpretación por la cual se entienda que puede optarse por el *procedimiento especial de reforma* del artículo 206° de la Constitución para aquellos casos en que una reforma constitucional sea aprobada en la última legislatura ordinaria del periodo quinquenal de un Congreso y, a su vez, aprobada en la primera legislatura ordinaria de un nuevo Congreso que inaugura un nuevo periodo quinquenal. Esa interpretación, propuesta recientemente por un parlamentario del actual Poder Legislativo, no tiene ningún asidero constitucional³⁶.
55. Y justamente esa *estabilidad* de las normas constitucionales tiene especial vinculación con el *principio de deliberación constitucional* que alude al no apresuramiento ni precipitación de la reflexión y el debate de cualquier reforma constitucional que quiera llevar adelante el Parlamento en la que, inclusive, permita la participación y el amplio diálogo con la sociedad civil.

Por ello, la Comisión de Venecia, en su Opinión N° 964/2019 pronunciada a propósito del caso peruano, intitulada “Opinión sobre la vinculación de reformas

³⁵ Cfr. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf> Consultado: 9 de junio de 2021.

³⁶ Como bien dio cuenta un medio de prensa: “El congresista Daniel Olivares señaló que el Partido Morado estaba de acuerdo con aprobar la iniciativa en primera votación y dejar la segunda votación para el próximo Congreso”. Véase la entrevista en: https://canaln.pe/actualidad/olivares-sobre-aprobacion-cuarta-legislatura-raro-apresurado-y-sienta-mal-precedente-n434949?fb_comment_id=4134834813228848_4137510389627957 Consultado: 9 de junio de 2021.



constitucionales a la cuestión de confianza”³⁷ que antes hemos citado (nota a pie 18 *supra*), dijo al respecto:

“39. Cada proceso de reforma constitucional es diferente, por tanto, los estándares internacionales no proporcionan un período de tiempo concreto dentro del cual estas reformas deben ser idealmente discutidas y votadas. Sin embargo, una profunda deliberación democrática requiere que el debate dentro del Poder Legislativo y la arena pública no se vea limitado de antemano por un calendario fijo o por restricciones al poder de reforma de los miembros del Parlamento (o del Congreso) impuestas por el Ejecutivo o por el Presidente.

40. La Comisión de Venecia hace un llamado por un procedimiento de reforma “*aplicado de manera abierta, transparente y democrática.*” Para ello, “... *procesos de reforma debidamente realizados, en los que se deje tiempo para el debate público e institucional, pueden contribuir significativamente a la legitimidad y al sentido de pertenencia de la Constitución, así como al desarrollo y consolidación de las tradiciones constitucionales democráticas a lo largo del tiempo. Por el contrario, si las reglas y procedimientos sobre el cambio constitucional están abiertas a la interpretación y a la controversia, o si ellas son aplicadas con demasiada precipitación o sin un debate democrático, entonces esto puede socavar la estabilidad política y, finalmente, la legitimidad de la propia Constitución. En este sentido, la Comisión ha subrayado en repetidas ocasiones que una participación debida, abierta, informada y en tiempo de todas las fuerzas políticas y de la sociedad civil en el proceso de reforma puede contribuir profundamente a lograr consenso y a asegurar el éxito de la revisión constitucional, siquiera si ello inevitablemente demande tiempo y esfuerzo.*”

56. Estos dos principios constitucionales que subyacen al artículo 206° de la Constitución (*rigidez y deliberación*) permiten vincularse a lo que señalan los artículos 90° (segundo párrafo), 134° (tercer párrafo); 135° (segundo párrafo) y 136° (segundo párrafo), puesto que de la interpretación conjunta de todas estas disposiciones constitucionales, sumadas a los artículos 47°, 48° y 49° del RCR, resulta que un Congreso elegido extraordinariamente para completar el periodo quinquenal —luego de producida la disolución parlamentaria y de concluido el interregno— **no puede, válidamente**, crear —como en la modificación de la Tercera Disposición Transitoria del RCR a manos de la disposición impugnada— tres (3) legislaturas ordinarias para poder sortear la convocatoria a un referéndum ratificatorio de la ciudadanía, apelando a la regla de procedimiento extraordinario de reformas constitucionales que contempla el artículo 206° de la Constitución.

³⁷ *Ibíd.*, p. 12.



57. Y es que, si la segunda legislatura ordinaria del periodo anual de sesiones 2020-2021 está por agotarse, crear una legislatura adicional para usar la regla de reforma constitucional extraordinaria antes citada, importa, por un lado, un ejercicio abusivo de la potestad de autonormación que le otorga al Congreso el artículo 94° de la Constitución —y que explícitamente la citada Carta Política proscrib[e] en el último párrafo del artículo 103^{o38}—, y, por otro, la voluntad parlamentaria de impedir la continuación del proceso deliberativo de reformas constitucionales en el seno de la ciudadanía hasta que se realice el referéndum ratificatorio que compone la regla de procedimiento *general* u *ordinaria* de reformas que subyace tras el artículo 206° de la Constitución.

Dicho de otro modo, si el Congreso quiere aprobar reformas constitucionales en la segunda y última legislatura del último periodo anual de sesiones del quinquenio congresal (periodo anual de sesiones 2020-2021), puede hacerlo pero solo siguiendo la regla de procedimiento *general* u *ordinaria*, esto es, permitiendo la convocatoria de un referéndum ratificatorio, a efectos de que el proceso deliberativo de las reformas planteadas continúe en el espacio ciudadano hasta que el pueblo, soberanamente, tome la decisión de ratificarlas —o no— en la consulta popular.

Actuar de otro modo, insistimos, resulta a todas luces inconstitucional porque al infringirse lo dispuesto en los artículos 47°, 48° y 49° del RCR, *indirectamente*, se afectan los principios de *deliberación* y *rigidez constitucional* que subyacen tras una lectura conjunta de los artículos 90°, 134°, 135°, 136° y 206° de la Constitución, razones por las cuales pedimos que este extremo de nuestra demanda también sea declarado *fundado*.

III.4. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DIRECTA Y POR EL FONDO

III.4.1. PLANTEAMIENTO

58. Como lo hemos indicado al inicio del Título III (literal *d*, numeral 3 *supra*), en la pretensión principal también estamos cuestionando la constitucionalidad de la disposición impugnada *de manera directa y por razones de fondo*, puesto que la disposición impugnada infringe el *principio de razonabilidad* que subyace tras el último párrafo del artículo 200° de la citada Carta Política.

³⁸ Constitución Política de 1993

“Artículo 103°. [...]

La Constitución no ampara el abuso del derecho”.



59. Para argumentar por qué la disposición impugnada vulnera, de manera directa y por el fondo, el principio de razonabilidad que subyace tras el último párrafo del artículo 200° de la Constitución, vamos a valernos de los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional en los fundamentos 8° y 9° de la STC N° 0006-2003-PI/TC (*caso de la inmunidad parlamentaria*³⁹) y en los fundamentos 12°, 13° y 14° de la STC N° 01893-2004-PA/TC (*caso Grimanesa Espinoza Soria*⁴⁰).

III.4.2. SOBRE LA RAZONABILIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA ARBITRARIEDAD EN LA AUTONORMACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

60. El Tribunal Constitucional reconoce que el principio de razonabilidad se encuentra expresamente previsto en el artículo 200° de la Constitución “y proyectado hacia todo el ordenamiento jurídico”⁴¹.
61. En ese sentido, en el fundamento 9° de la STC N° 0006-2003-PI/TC (caso de la inmunidad parlamentaria), el Tribunal Constitucional lo entiende en estos términos:

9. El principio de razonabilidad implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos. Este principio adquiere mayor relevancia en el caso de aquellos supuestos referidos a restringir derechos o, para fines del caso, despojar de las prerrogativas que actúan como garantías funcionales para determinados funcionarios públicos.

62. El principio de razonabilidad, en los términos enunciados, es un instrumento de control de la potestad de *autonormación* que subyace tras el artículo 94° de la Constitución (prerrogativa del Parlamento de aprobar, con rango de ley orgánica, su propio Reglamento), puesto que, siendo un *acto discrecional*, sin embargo, debe responder a criterios de justificación lógicos que lo sustenten. Dicho de otro modo, la potestad del Congreso de regular, modificar o extinguir disposiciones de su propio Reglamento, si bien corresponde a un acto discrecional de su parte, ello no significa que se trate de una potestad *ilimitada*, puesto que va a encontrar en el principio de razonabilidad un mecanismo de control.
63. Siguiendo los *grados* de discrecionalidad establecidos por el Tribunal Constitucional en el fundamento 9° de la STC N° 0090-2004-PA/TC (*caso Juan Carlos Callegari*

³⁹ Cfr. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf> Consultado: 10 de junio de 2021.

⁴⁰ Cfr. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01803-2004-AA.html> Consultado: 10 de junio de 2021.

⁴¹ Véase el último párrafo del fundamento 8° de la STC N° 0006-2003-PI/TC (*caso de la inmunidad parlamentaria*).



Herazo⁴²), la potestad de *autonormación* del Parlamento, en nuestro concepto, no corresponde a un grado de discrecionalidad mayor ni menor, sino a uno de corte *intermedio*, puesto que su margen de arbitrio “*se encuentra condicionado a su consistencia lógica y a la coherencia con un concepto jurídico indeterminado de contenido y extensión*”⁴³.

64. Y consideramos que se trata de una *discrecionalidad intermedia*, puesto que si bien es cierto que el artículo 94° de la Constitución señala que el Congreso de la República tiene la potestad de “*elaborar y aprobar su propio Reglamento, que tiene fuerza de ley*”, sin ninguna limitación explícita establecida en la Carta Política vigente, en la ya citada STC N° 0006-2003-PI/TC (fundamento 8°, segundo párrafo), el Tribunal Constitucional dijo:

“Los "silencios" constitucionales no pueden ser interpretados como tácitas concesiones al legislador, a efectos de que expida regulaciones desvinculadas de la Norma Fundamental. Allí donde las "normas regla" previstas en la Constitución omiten precisiones, la ley o, en su caso, el Reglamento parlamentario están obligados a estipularlas, pero siempre en vinculación directa a las "normas principio" contenidas en la propia Norma Fundamental”.

65. La razonabilidad importa, como lo ha dicho el Supremo Intérprete de la Constitución en los fundamentos 12° y 13° de la STC N° 0090-2004-PA/TC (*caso Juan Carlos Callegari Herazo*):

⁴² Cfr. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html> Consultado: 10 de junio de 2021.

⁴³ En el fundamento 9° del fallo citado, el Tribunal Constitucional dijo lo siguiente:

“9. La discrecionalidad tiene su justificación en el propio Estado de Derecho, puesto que atañe a los elementos de oportunidad, conveniencia, necesidad o utilidad; amén de las valoraciones técnicas que concurren en una gran parte de las actuaciones de la administración estatal.

De conformidad con los mandatos de la Constitución o la ley, la discrecionalidad está sujeta a los grados de arbitrio concedidos, los cuales pueden ser mayor, intermedio o menor.

La discrecionalidad mayor es aquella en donde el margen de arbitrio para decidir no se encuentra acotado o restringido por concepto jurídico alguno. Por ende, el ente administrativo dotado de competencias no regladas se encuentra en la libertad de optar plenariamente.

Dicha discrecionalidad, en lo esencial, está sujeta al control político y, residualmente, al control jurisdiccional, en cuanto a la corroboración de su existencia institucional o legal, su extensión espacial y material, tiempo de ejercicio permitido, forma de manifestación jurídica y cumplimiento de las formalidades procesales.

La discrecionalidad intermedia es aquella en donde el margen de arbitrio se encuentra condicionado a su consistencia lógica y a la coherencia con un concepto jurídico indeterminado de contenido y extensión.

La discrecionalidad menor es aquella en donde el margen de arbitrio se encuentra constreñido a la elección entre algunas de las variables predeterminadas por la ley.

[...]”.



“12. [...] un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, “implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos”(Exp. 0006-2003-AI/TC. F.J. 9).

13. Cuando la Administración ejerce un poder discrecional, como en este caso, para que este no se convierta en arbitrario, debe guiarse por criterios de razonabilidad y justificar en cada supuesto su actuación. En esta dirección, “El único poder que la Constitución acepta como legítimo, en su correcto ejercicio, es, pues, el que se presenta como resultado de una voluntad racional, es decir, de una voluntad racionalmente justificada y, por lo tanto, susceptible de ser entendida y compartida por los ciudadanos y, en esa misma medida, de contribuir a renovar y reforzar el consenso sobre el que descansa la convivencia pacífica del conjunto social” (Tomás-Ramón Fernández, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998, pp. 95-96)”.

III.4.3. SOBRE POR QUÉ LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA ES CONTRARIA A LA RAZONABILIDAD

66. Como lo señalamos antes (*supra* 25, 26), en el *Dictamen* de la Comisión de Constitución y Reglamento se justificó la aprobación de la disposición impugnada con base a tres razones (o “factores” como se señala en dicho *Dictamen*), de las cuales dos no tienen mayor relevancia⁴⁴.
67. La única que merece ser analizada —y rebatida— con rigor es la justificación “legal y constitucional” que se aprecia en las páginas 5 y 6 del *Dictamen* antes mencionado. Citamos:

⁴⁴ Se trata de la necesidad de dictar medidas legislativas para afrontar los efectos económicos de la pandemia de Covid-19 y las abundantes propuestas de reforma constitucional.



A. DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Cuando hablamos de la posibilidad de modificar el Reglamento del Congreso, partimos por señalar que conforme al Art. 94 de la Constitución Política del Perú, se señala que el mismo (reglamento) es elaborado y aprobado por el propio Congreso, con fuerza vinculante de ley. Es decir, es la propia Constitución quien le delega al propio Congreso la potestad de autorregulación en cuanto a su organización y funcionamiento, sin establecer o prohibir restricción alguna en cuanto al número de sesiones ordinarias (legislaturas) dentro del periodo anual, ni tampoco al plazo de duración de las mismas.

[...]

REGLAMENTO DEL CONGRESO

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

Artículo 49.- *Dentro del período anual de sesiones, habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: a) El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre. 30 b) El segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio.*

Como puede apreciarse, el reglamento del congreso, facultado constitucionalmente, establece el **período anual** señalando la fecha de inicio y fin del mismo, así como el número de **períodos ordinarios o legislaturas** dentro de un **período anual**.

En este sentido, queda claro, que la potestad Constitucional para decidir el número de periodos de sesiones ordinarias y el plazo de duración de las mismas, dentro de un periodo anual, fue delegada al propio Congreso, en tanto su propia mayoría decida democráticamente su aprobación como norma reglamentaria de funcionamiento. Por lo tanto, existe perfecta coherencia normativa entre la Constitución Política del Perú y la propuesta de reforma legislativa que busca modificar la tercera disposición transitoria, que establece cuatro periodos ordinarios de sesiones o legislaturas.

En tal sentido, es potestad única y exclusiva del Congreso de la Republica (por facultad constitucional delegada) establecer, modificar o aumentar la cantidad de sesiones ordinarias dentro de un periodo anual.



68. Como se aprecia, en el *Dictamen* no recurre a mayor justificación que no sea la simple invocación de la potestad de autonormación que le confiere al Parlamento el artículo 94° de la Constitución y que, a pesar de citar el contenido textual de los artículos 48° y 49° del RCR, sin mayor reflexión ni justificación, se afirma que el Congreso puede decidir el número de sesiones ordinarias y sus plazos de duración.
69. En el numeral III.3.4. *supra* hemos expuesto abundantes y sólidas razones que demuestran que el Parlamento sí tiene serias limitaciones —justamente en virtud de la lectura de los artículos 47°, 48° y 49° del RCR de modo conjunto con los artículos 94°, 134°, 135°, 136° y 206° de la Constitución (*bloque de constitucionalidad*)— para que en un periodo anual de sesiones (esencialmente en aquel que corresponde al último año del periodo quinquenal parlamentario) pueda crear tres (3) legislaturas ordinarias con el propósito de poder emplear la regla de procedimiento *extraordinario* o *especial* que prevé el artículo 206° de la Constitución, omitiendo el referéndum ratificatorio.
70. Sin embargo, cabe señalar que la única vez en que se ha alterado el tiempo de inicio y fin de legislaturas ordinarias de un periodo anual de sesiones (cuyas fechas ya se encuentran fijadas en el artículo 49° del RCR), fue en el año 2000, luego de la caída del régimen dictatorial fujimorista. Y es que mediante el artículo único de la Resolución Legislativa N° 012-2000-CR, publicada el 16 de diciembre del año 2000, el Congreso aprobó la incorporación de la Segunda Disposición Transitoria del RCR, conforme al texto siguiente:
- “SEGUNDA.- Para el período anual de sesiones 2000-2001, la Primera Legislatura concluye el 31 de octubre de 2000. La Segunda Legislatura se inicia el 1 de noviembre y finaliza el 15 de junio de 2001”.
71. Dicha modificación reglamentaria que alteraba las fechas fijas de la primera y segunda legislaturas ordinarias que correspondían al periodo anual de sesiones 2000-2001 (según lo dispuesto por el artículo 49° del RCR), tuvieron que ser alteradas para permitir el adelanto de elecciones por el recorte de mandato presidencial y congresal de cinco (5) años a un (1) año, después de la difusión del famoso video Kouri-Montesinos que obligó al Sr. Alberto Fujimori a dar un mensaje a la Nación y señalar que pediría al Congreso el adelanto de elecciones generales.
72. La grave crisis de ese momento tan difícil de nuestra historia republicana, llevó a que con la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) que instaló una “mesa de diálogo” con actores del oficialismo, partidos políticos opositores y la sociedad civil, pudo aprobarse la incorporación de la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias Especiales en la Constitución de 1993, se modificó el artículo 112° de la



misma Carta Política y se incorporó la antes citada Segunda Disposición Transitoria en el RCR⁴⁵.

73. La crisis detonaba la urgencia de aprobar tales reformas que permitieran una salida democrática y conforme al orden constitucional. Y, sin embargo, a pesar de ese contexto que fáctica y jurídicamente aporta razones lógicas para tamaña decisión de reducir el tiempo de duración de las legislaturas ordinarias de un periodo anual parlamentario, no se crearon tres o más. Se mantuvieron las dos que exige el RCR (artículo 49°) y se cambiaron los tiempos de duración.
74. Hoy en día, las circunstancias difíciles que atravesamos —y hemos atravesado— por la pandemia de la Covid-19 y, también, los escenarios de crisis política, en modo alguno tiene la magnitud y necesidad impostergable (como en el año 2000) de aprobar reformas constitucionales mediante la *regla excepcional de procedimiento de reforma* previsto en el artículo 206° de la Constitución que *omite* el referéndum ratificatorio, privando a la ciudadanía de participar en la deliberación de las reformas constitucionales que el Parlamento tiene proyectado aprobar.
75. Por estas razones, podrá advertir, el excmo. Tribunal Constitucional, que este otro extremo que sustenta la primera pretensión principal, también es plenamente *fundado*.

TÍTULO IV

FUNDAMENTOS DE LA SEGUNDA PRETENSIÓN PRINCIPAL

IV.1. PLANTEAMIENTO

76. Como ya se ha visto en el planteamiento de pretensiones (*supra* II), hemos planteado una segunda pretensión principal con base a lo dispuesto por el artículo 78° del CPConst, de tal manera que, al declararse *fundada* la primera pretensión principal, el excmo. Tribunal Constitucional también declare, por *conexión o consecuencia*, la **INCONSTITUCIONALIDAD** de todas y cada una de las leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso de la República durante la vigencia de la *inconstitucional* legislatura creada por la modificatoria de la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República, según el texto del artículo único de la

⁴⁵ El debate del Pleno del Congreso que aprobó, en conjunto, todas estas reformas, está disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforconst/Ley27365.pdf> Consultado: 10 de junio de 2021.



Resolución Legislativa N° 021-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial “El Peruano” el pasado jueves 3 de junio de 2021, por infracción *directa* del primer párrafo del artículo 206° de la Constitución y del principio de razonabilidad que subyace tras el último párrafo del artículo 200° de la citada Carta Política.

IV.2. SOBRE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE EL PARLAMENTO PRETENDE APROBAR USANDO LA CREACIÓN DE UNA CUARTA LEGISLATURA (TERCERA LEGISLATURA ORDINARIA EN EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021) Y LA INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIÓN

77. De acuerdo a los plazos previstos en el CPConst para tramitar y resolver (mediante sentencia) el proceso de inconstitucionalidad que se instaure una vez que el Tribunal Constitucional admita esta demanda, el periodo quinquenal 2016-2021 habrá culminado y muy probablemente, el Pleno del Congreso habría aprobado una serie de leyes de reforma constitucional como consecuencia del mal uso de la regla de *procedimiento extraordinario de reforma* que prevé el artículo 206° de la Constitución.
78. En caso ello suceda, correspondería que el Tribunal Constitucional también declare la inconstitucionalidad de todas esas leyes de reforma constitucional que fueren aprobadas, puesto que, por razones formales, guardan conexión o consecuencia con la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en la primera pretensión principal de esta demanda. Así lo permite el artículo 78° del CPConst.
79. En efecto, todas las razones expuestas en el Título III de esta demanda que sirven para acreditar la manifiesta inconstitucionalidad —por razones formales y de fondo— de la disposición impugnada, harían que las leyes de reforma constitucional que sorteen el referéndum ratificatorio usando la *inconstitucional* ampliación de legislatura ordinaria que contiene la disposición impugnada, incurran en un problema de inconstitucionalidad *formal* de su procedimiento de aprobación.
80. En la agenda del Pleno del Congreso programada para los días 9, 10 y 11 de junio, la misma que se ha hecho pública y que acompañamos como anexo, figuran las siguientes iniciativas legislativas de reforma constitucional que pretenden ser debatidas y aprobadas. Veamos:



DESCENTRALIZACIÓN

1. **Proyectos de ley 321, 324, 331, 981, 1446, 4131 y 4196.** Se propone la reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194, sobre la posibilidad de reelección en gobiernos regionales y gobiernos locales.

Iniciativas. Grupo Parlamentario Fuerza Popular.
No agrupados.
Poder Ejecutivo (con carácter de urgencia)

Comisión de Descentralización. Dictamen **en mayoría**, con una fórmula sustitutoria, publicado en el Portal del Congreso el 9 de diciembre de 2020.

La Junta de Portavoces, en sesión virtual del 8 de junio de 2021, acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Constitución (principal) y la ampliación de Agenda.

CONSTITUCIÓN

2. **Proyecto de Ley 7624.** Se propone la reforma constitucional para fortalecer las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la cuestión de confianza.

Iniciativa. Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso.

Comisión de Constitución. Dictamen **en mayoría**, con una fórmula sustitutoria, publicado en el Portal del Congreso el 13 de mayo de 2021.

La Junta de Portavoces, en sesión virtual del 18 de mayo de 2021, acordó la exoneración de plazo de publicación en el Portal del Congreso del dictamen de la Comisión de Constitución y la ampliación de Agenda.

En la sesión virtual del Pleno del 21 de mayo, se inició el debate y se pasó a un **cuarto intermedio**.



CONSTITUCIÓN

3. **Proyectos de ley 1869, 2574, 2965, 3134, 3226, 3308, 3996, 4111, 4185, 4227, 4362, 4365, 4410, 4485, 4542, 4651, 4652, 4769, 4813, 4859, 5183, 5264, 5404, 5547, 5616, 5644, 6123, 6132, 6259, 6281, 6404 y 6497.** Se propone la reforma constitucional para restablecer la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

Iniciativas. Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio.
Grupo Parlamentario Frente Amplio.
Grupo Parlamentario Acción Popular.
Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso.
Grupo Parlamentario Concertación Parlamentaria.
Poder Ejecutivo.
Grupo Parlamentario Bancada Liberal.
Grupo Parlamentario Fuerza Popular.
Grupo Parlamentario Contigo.
Grupo Parlamentario Cambio 21.
Grupo Parlamentario Unidos por la República.
Grupo Parlamentario FREPAP.
Grupo Parlamentario Partido Morado.
Grupo Parlamentario Unión por el Perú.
Grupo Parlamentario Podemos Perú.
No agrupados.

Comisión de Constitución. Dictamen **en mayoría**, con una fórmula sustitutoria, publicado en el Portal del Congreso el 10 de diciembre de 2020.

El Consejo Directivo, en sesión virtual del 14 de enero de 2021, tomó conocimiento del dictamen y lo incluyó en el Orden del Día.

Nota. -Mediante oficio 1002-2020-2021-CCR-CR, presentado el 15 de abril de 2021, el presidente de la Comisión de Constitución, precisa los proyectos de ley que deben ser considerados en el dictamen.

La Junta de Portavoces, con fecha 15 de abril de 2021, acordó la ampliación de Agenda.

En la sesión virtual del Pleno del 22 de abril de 2021, se inició el debate y se pasó a un **cuarto intermedio**.

81. Y, al respecto, en declaraciones públicas, el Presidente del Congreso, encargado de las funciones de Presidente de la República, Sr. Francisco Sagasti, dijo lo siguiente:



“Como Jefe del Estado y del Gobierno, expreso mi preocupación por las reformas constitucionales apresuradas que pretende aprobar el Congreso en los 3 días de Pleno que quedan de la tercera legislatura ordinaria, y que luego ratificaría en una controvertida cuarta legislatura”

Detalló que entre esas reformas figura la bicameralidad parlamentaria, que modificaría 65 artículos de la Constitución; y el fortalecimiento de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, que debilitaría aún más las potestades del Poder Ejecutivo frente al Congreso, rompiendo el equilibrio de poderes.

“Dichas reformas, junto con otras diez que han sido aprobadas o están por aprobarse en la tercera legislatura (como la reelección de autoridades regionales y municipales, que imprudentemente se ha exonerado del trámite de comisiones), serían ratificadas en la cuarta legislatura”, sostuvo.

Agregó que en un periodo de 28 años se aprobaron 24 reformas constitucionales y ahora, en pocos días, se pretende aprobar más de una docena de reformas, “sin respetar el espíritu del artículo 206 de la Constitución, que implica un profundo debate y una amplia aceptación de su contenido”⁴⁶.

82. Coincidimos plenamente con el Sr. Sagasti, Presidente de la República en funciones. Al ser aprobada cualquier reforma constitucional como las que aparecen en la agenda que aquí citamos, en la medida que la disposición impugnada es inconstitucional, inmediata e inexorablemente también lo será cualquiera de dichas reformas, puesto que se habría incumplido el procedimiento que establece el artículo 206° de la Constitución. Serían, pues, tales leyes de reforma constitucional, *inconstitucionales* por razones de forma, al contrariar el citado artículo 206° de la Ley Fundamental, así como el principio de razonabilidad por las razones ya invocadas anteriormente (*supra* III.4.3.)

IV.3. ALGUNAS CUESTIONES COMPLEMENTARIAS QUE ABONAN A LA INCONSTITUCIONALIDAD, POR CONEXIÓN, DE CUALQUIER REFORMA CONSTITUCIONAL APROBADA EN LA “CUARTA” LEGISLATURA DEL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

83. Finalmente, abonan a las razones de inconstitucionalidad de cualquier ley de reforma constitucional que sea aprobada usando la disposición impugnada para *omitir* el

⁴⁶ Nota periodística del diario *Gestión* correspondiente a la edición del 9 de junio de 2021. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/sagasti-expresa-preocupacion-por-las-reformas-constitucionales-que-busca-aprobar-el-congreso-noticia/?ref=gesr> Consultado: 10 de junio de 2021.



referéndum y usar, así, la regla de procedimiento extraordinaria de reforma que prevé el artículo 206° de la Constitución. Nos referimos a los límites materiales implícitos que tiene el Congreso como *poder constituido* a quien la Constitución le ha delegado poderes de reforma *parcial*, mas no total.

84. Sobre los límites materiales, el Tribunal Constitucional, en el fundamento 76° de la antes citada STC N° 00014-2002-PI7TC (*caso de la Ley N° 27600*), dijo lo siguiente:

“76. Los límites materiales, entonces, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución. Éstos, a su vez, pueden ser de dos clases:

- i. Límites materiales expresos, llamados también cláusulas pétreas, son aquéllos en los que la propia Constitución, expresamente, determina que ciertos contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional están exceptuados de cualquier intento de reforma. Caso, por ejemplo, del artículo 89° de la Constitución de Francia de 1958, el artículo 139° de la Constitución italiana de 1947 o el artículo 119° de la Constitución panameña; y, en el caso peruano, del artículo 183° de la Constitución de 1839, el artículo 142° de la Constitución de 1933.
- ii. Límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado.

Como puede verse de lo anotado, la existencia de cláusulas pétreas exceptuadas de la reforma constitucional no niega la posibilidad de que, por fuera de ellas, se consideren otros principios supremos como impedidos de ser modificados. Es el caso de Italia, por ejemplo, en el que si bien su Constitución republicana de 1947 ha individualizado que su artículo 139° no es objeto de reforma constitucional, sin embargo, su *Corte Costituzionale* ha extendido esos límites materiales a otros principios supremos de su ordenamiento, como los derechos inviolables del ser humano.

85. Para el tema que nos convoca, la referencia a los límites materiales *implícitos* reviste muchísima importancia. Lo decimos porque el cambio, por ejemplo, de un *sistema legislativo unicameral* a uno *bicameral*, importa un cambio sustantivo en el régimen político que contempla la Constitución Política de 1993 que, en nuestro concepto, tiene un límite material implícito de reforma, salvo que se hiciera participar a la ciudadanía en el proceso deliberativo mediante el referéndum ratificatorio, lo cual conlleva a que



deba optarse por la *regla de procedimiento general u ordinario de reforma constitucional* y por la *regla excepcional*.

86. En efecto, en el fundamento 122° de la antes citada STC N° 0014-2002-PI/TC (*caso de la Ley N° 27600*), el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

122. En cuanto a la reforma total o parcial, a juicio del Tribunal Constitucional, el factor numérico de los artículos constitucionales no es necesariamente el factor determinante para decidir si se trata de una reforma parcial o total. Tampoco lo es el simple cambio de redacción, pues el contenido puede permanecer igual. Por ende, ha de analizarse si el contenido esencial de la Constitución vigente permanece o es cambiado, según el contenido del texto propuesto: si se varía en este nuevo texto lo que en doctrina se llama "núcleo duro" de la Constitución (o la Constitución histórica, como se refiere a él la ley impugnada) será una reforma total, aunque no se modifiquen todos los artículos de la Constitución vigente.

87. En nuestro concepto, cambiar el sistema parlamentario *unicameral a bicameral* es una cuestión esencial que *cambia nuestro régimen* político, más allá si estamos de acuerdo o no con dicho cambio y si nos parece —por su contenido— “buena” o “mala” la propuesta.
88. En el debate constituyente de 1993 están las pruebas de lo que aquí afirmamos: que el cambio del régimen parlamentario *unicameral o bicameral* es una cuestión esencial que importa un cambio en el “núcleo duro” de la Carta Política vigente y que, por tanto, el Congreso tendría una limitación material implícita para llevar a cabo tal reforma. Cito la intervención del ex constituyente Enrique Chirinos:

“El señor CHIRINOS SOTO (R). Señor Presidente: Lamento insistir en mi punto de vista y rogaría que usted, oportunamente, ponga al voto la cuestión de orden que estoy proponiendo. Yo creo que tenemos que discutir aparte, y primero, la unicameralidad o bicameralidad.

Ya sabemos que la mayoría está por la unicameralidad. Éste es un debate histórico porque en el Perú se va a estrenar una Constitución en ese sentido. Ya contemplaba la unicameralidad la Constitución de 1867, pero ella no se puso en práctica. **¿Cómo vamos a hablar de estructura y equilibrio del Estado si no decidimos primero si la Cámara es única o si sostuviéramos que la mayoría no va a mantener el régimen bicameral?**

Señor Presidente, este debate no interesa desde el punto de vista político, porque la mayoría tiene una decisión tomada y tiene todo el derecho de tomarla. Ya sabemos lo que pasa. Pero **es una discusión histórica**. Lo digo porque los de las distintas minorías, que estamos en desacuerdo con la mayoría en este caso yo, sin ser oposición, estoy en



desacuerdo con la mayoría, tenemos que hablar para el país y para la futura experiencia histórica. De repente el sistema que propone la mayoría funciona bien y no diremos nada; de repente funciona mal y es necesario que se escuchen nuestras razones en torno a un tema tan grave.

Cualesquiera que sean las cuestiones de orden que se propongan, yo le rogaré que oportunamente ponga usted en debate la que estoy planteando: que discutamos primero la unicameralidad o bicameralidad. Decidido eso, podemos entrar al análisis general de los poderes del Estado”⁴⁷.

[negritas y subrayados agregados]

89. Como podrá apreciar el excmo. Tribunal Constitucional, en caso que al momento de fallar de fondo, está vigente la reforma constitucional relacionada al retorno de la bicameralidad, pues además de las razones formales que antes hemos especificado, tómesese en cuenta que tal reforma **confronta con los límites materiales implícitos del poder de reforma de un poder constituido como el Congreso de la República, puesto que *modifica* una parte esencial del régimen político.**

POR TANTO:

Al excelentísimo Tribunal Constitucional, solicitamos se sirva admitir a trámite esta demanda de inconstitucionalidad y declararla *fundada*, en todos sus extremos, en su debida oportunidad.

TÍTULO V **NOTAS ADICIONALES**

PRIMERA: ANEXOS

En cumplimiento de lo dispuesto por los incisos 4 y 6 del artículo 101° del CPCConst, concordante con el inciso 4° del artículo 102° del mismo Código, acompañamos como anexos los documentos siguientes:

- 1-A. Copia simple del DNI de nuestro Decano.

⁴⁷ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO: “Debate Constitucional – Pleno 1993”; Tomo II; Lima: Congreso de la República; pp. 1094-1095. Disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/PlenoCCD/Tomocompleto93/DebConst-Pleno93TOMO2.pdf> Consultado: 10 de junio de 2021.



- 1-B. Copia legalizada de Certificado de Vigencia en la Partida Electrónica N° 11038918, que acredita a nuestro Decano como representante de nuestro Colegio Profesional para el periodo 2020-2021.
- 1-C. Copia legalizada del Acta de Sesión Extraordinaria de Junta Directiva de nuestro colegio profesional que aprueba la interposición de la demanda de inconstitucionalidad con la disposición impugnada y sus normas conexas.
- 1-D. Copia simple de la disposición impugnada que fuera publicada en el diario oficial “El Peruano” el pasado 3 de junio de 2021.
- 1-E. Ejemplar donde consta la captura de pantalla de la consulta del expediente parlamentario virtual donde consta el trámite seguido por el Proyecto de Ley N° 06954/2020-CR que dio mérito a la aprobación de la disposición impugnada. Allí podrá verificar el Tribunal Constitucional que el texto legislativo fue exonerado de la segunda votación.
- 1-F. Ejemplar del Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República donde se pronunció, por mayoría, en la aprobación del citado Proyecto de Ley N° 06954/2020-CR.
- 1-G. Ejemplar de la agenda del Pleno del Congreso programada para los días 9, 10 y 11 de junio, la misma que se ha hecho pública y en la cual constan las reformas constitucionales que el Parlamento desea aprobar y exonerar del referéndum ratificadorio mediante la recurrencia a la cuarta legislatura establecida en la disposición impugnada.

SEGUNDA: APODERADOS

En cumplimiento de lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 99° del CPCConst, concordante con el inciso 5° del artículo 101° del mismo Código, además de designar como representante de nuestro Colegio Profesional en esta causa a nuestro Señor Decano de la Orden, designamos como abogados patrocinantes de esta causa a los letrados integrantes del **ESTUDIO LUCIANO LÓPEZ FLORES & ABOGADOS** que a continuación mencionamos, quienes quedan personados en autos como nuestros abogados defensores en el presente proceso, para lo cual declaramos estar instruidos de los alcances de la representación que por este acto conferimos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 74° y 80° del Código Procesal Civil:

- ❖ LUCIANO LÓPEZ FLORES (Socio Principal), con Registro C.A.L. N° 24795;
- ❖ VÍCTOR ENRIQUE MEDRANO BEJARANO, con Registro C.A.L. N° 81172;
- ❖ MEDALLIT STEPFANIE VILLON REYMUNDO, con Registro C.A.L. N° 60041;

TERCERA: TRÁMITE Y PROCURACIÓN PROCESAL

Autorizamos a las señoritas ANA CARMEN LUIS ANDRADE, con DNI N° 09832850, ESCARLIN JACKELIN GUARDIA ALTUVE, identificada con CE N° 002835001 y ROBER ALONSO VIGO RUPEQUE, identificado con DNI N° 70991763; para que, indistintamente, atiendan las diligencias relativas a recabar y/o tramitar oficios, notificaciones, partes, devolución de anexos, recojo de copias simples, copias certificadas, programación de actos externos, tramitación de exhortos, lectura de los autos y todo acto de procuración procesal vinculado con el presente proceso.

CUARTA: DATOS DE CONTACTO

En la medida del empleo de medios virtuales para la realización de diligencias debido a la prolongación del Estado de Emergencia por la Covid-19, designamos como correos electrónicos y teléfonos de contacto, los siguientes:

- a) LUCIANO LÓPEZ FLORES (Socio Principal): luciano@lopezfloresfirma.com
- b) VÍCTOR ENRIQUE MEDRANO BEJARANO: vmedrano@lopezfloresfirma.com
- c) ADMINISTRACIÓN: administracion@lopezfloresfirma.com
- d) TELÉFONOS: 711-0599 / 973461505

Igualmente, señalamos como correo electrónico *Gmail* el siguiente: lucianolopezf27@gmail.com, al cual solicitamos se sirvan remitir en lo sucesivo cualquier notificación electrónica dirigida a los recurrentes.

QUINTA: EMPLAZAMIENTO

Solicitamos se emplace con esta demanda al Congreso de la República representada en la persona de su señorita Presidenta, a quien deberá notificársele en la sede del Palacio Legislativo ubicado en Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n, Cercado de Lima, Lima 1.



Asimismo, pido que se emplace también al Procurador del Congreso de la República a quien deberá notificársele en la misma sede del Palacio Legislativo cuya dirección ya hemos citado.

Lima, 10 de junio de 2021.



[Handwritten signature]
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS
DE AYACUCHO
[Handwritten signature]
Pedro Castilla Torres
DECANO

[Handwritten signature]

LUCIANO LÓPEZ FLORES
REG. C.A.L. N° 24795

[Handwritten signature]

VÍCTOR MEDRANO BEJARANO
REG. C.A.L. N° 81172