



Lima, 06 de Febrero del 2025

Señor

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Congreso De La República Del Perú

Presente.-

ASUNTO: Remite opinión jurídica, informe de los proyectos de Resolución Legislativa 8662/2024-CR, 8663/2024-CR, 8665/2024-CR, 7337/2023-CR, 7343/2023-CR, 7387/2023-CR

Mediante la presente me es grato saludarlo, y, a su vez, remitir a usted la opinión de orden constitucional de los proyectos de Resolución Legislativa:

N°8662/2024-CR: “Resolución Legislativa del Congreso de la República que aprueba el Reglamento del Congreso de la República”.

N°8663/2024-CR: “Resolución Legislativa del Congreso de la República que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados”.

N°8665/2024-CR: “Resolución Legislativa del Congreso que propone el Reglamento del Senado”.

N°7337/2023-CR: “Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Senadores”.

N°7343/2023-CR: “Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados”.

N°7387/2023-CR: “Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento general del Congreso de la República”.



Mediante oficio N° 0189-2024-2025-CCR/CR la comisión que usted tiene a bien presidir, encargó a la Asociación Peruana de Derecho Constitucional (APDC), emitir opinión reservada a seis proyectos de Resolución Legislativa que versan sobre los Reglamentos de las Cámaras del Congreso Bicameral a instalarse en julio del 2026, con una elección de un Senado muy complicada y Cámara de Diputados compuesta por 130 representantes.

Al respecto debo mencionar que, mediante carta del 02 de octubre del 2024 se puso en vuestro conocimiento que se conformó una “Comisión Especial”, integrada por académicos de número de la asociación, liderados por Víctor García Toma (ex Ministro de Justicia, ex Titular del Tribunal Constitucional, ex Embajador ante las Naciones Unidas y profesor de la Universidad de Lima), actuó como Vicepresidente Oscar Urviola Hani (último Secretario Diputado de la Cámara disuelta en abril de 1992, profesor de la UCSM y ex Presidente del Tribunal Constitucional), como miembros: Milagros Campos Ramos (notable especialista en Derecho Parlamentario, funcionario del Congreso de la República, profesora de la PUCP, profesora de posgrado de la Universidad San Martín), Edgar Carpio Marcos (ex Viceministro de Justicia, asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional y ex Jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Congreso y de la PCM y profesor de la Universidad San Martín), Luis Roel Alva (antiguo Vicepresidente del Congreso de la República y profesor de la Universidad de Lima), Jorge Luis Cáceres Arce (Presidente de la APDC, ex Decano del Colegio de Abogados de Arequipa y Rector de la UCSM). Se incorporaron como secretarios técnicos los asociados Joaquín Cáceres Rosado y César Del Carpio Ugarte profesores universitarios de la Universidad San Martín de Porres y de la Universidad Católica de Santa María respectivamente.

En torno a la metodología para la elaboración de la presente opinión jurídica, se analizó los proyectos de Resolución Legislativa de los reglamento en los siguientes ejes temáticos:

I. Grupos Parlamentarios (Milagros Campos Ramos) Pg. 02

- II. Proceso Legislativo Ordinario en el Sistema Bicameral (Oscar Urviola Hani) Pg. 18
- III. Reforma Constitucional Y Reglamentos Del Congreso De La República (Edgar Carpio Marcos) Pg. 30
- IV. Procedimiento de Acusación Constitucional (Luis Roel Alva) Pg.34
- V. Procedimiento de Vacancia Presidencial (Jorge Luis Cáceres Arce) Pg. 45
- VI. Cuestiones políticas no justiciables (Víctor García Toma) Pg. 64

En suma, se remite el informe jurídico con las opiniones emitidas sobre los proyectos de Resolución Legislativa.

Sin otro particular, quedo de usted.



JORGE LUIS CÁCERES ARCE
Presidente de la Asociación Peruana
de Derecho Constitucional



Víctor Óscar García Toma
Presidente de la Comisión Especial

INTRODUCCIÓN:

Con el objetivo de atender el requerimiento del Congreso de la República, referido a la opinión jurídica de los proyectos de Resolución Legislativa que versan sobre los Reglamentos de las futuras cámaras del Congreso Bicameral a instalarse en julio del 2026, se conformó una comisión especial integrada por los asociados de la APDC.

La mecánica para cumplir dicha misión fue, agrupar las distintas disposiciones normativas en seis ejes temáticos, asignando a cada uno de los integrantes de la comisión abordar, analizar y opinar sobre cada eje. Siendo los siguientes temas y sus responsables:

- I. Grupos Parlamentarios (Milagros Campos Ramos)
- II. Proceso Legislativo Ordinario en el Sistema Bicameral (Oscar Urviola Hani)
- III. Reforma Constitucional Y Reglamentos Del Congreso De La República (Edgar Carpio Marcos)
- IV. Procedimiento de Acusación Constitucional (Luis Roel Alva)
- V. Procedimiento de Vacancia Presidencial (Jorge Luis Cáceres Arce)
- VI. Cuestiones políticas no justiciables (Víctor García Toma)

Durante el desarrollo de las sesiones de trabajo, el responsable exponía los alcances de su opinión constitucional, la misma que era socializada ante los integrantes de la comisión, quienes luego del correspondiente debate, amalgamaban y unificaban criterios sobre el mencionado eje.

Los seis responsables consolidaban los alcances de los acuerdos adoptados en sus respectivos textos, los mismos que se encuentran estructurados y unificados en el presente informe.

I.- GRUPOS PARLAMENTARIOS¹

El presente informe aborda los temas desarrollados en la exposición sobre los comentarios a los proyectos de resolución legislativa que, presentados para los reglamentos del Congreso, de la Cámara de Diputados y del Senado.

Para ello se ha analizado la regulación propuesta para los grupos parlamentarios por los proyectos de resolución legislativa siguientes:

N°8662/2024-CR: “Resolución Legislativa del Congreso de la República que aprueba el Reglamento del Congreso de la República”.

N°8663/2024-CR: “Resolución Legislativa del Congreso de la República que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados”.

N°8665/2024-CR: “Resolución Legislativa del Congreso que propone el Reglamento del Senado”.

N°7337/2023-CR: “Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Senadores”.

N°7343/2023-CR: “Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados”.

N°7387/2023-CR: “Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento general del Congreso de la República”

I. LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios son instituciones de relevancia constitucional vinculados a la autonomía y funcionamiento del Congreso. La Constitución de 1993 señala en su artículo 94 que “El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley (...) establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios (...)”. La norma es similar a la consignada en la Constitución de 1979. La ley N 31988, ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad

¹ Milagros Campos Ramos

en el Congreso de la República del Perú es similar a los antecedentes citados, señala que:

“El Congreso de la República, el Senado y la Cámara de Diputados elaboran y aprueban sus respectivos reglamentos, que tienen naturaleza de ley orgánica (...) Asimismo, establecen su organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios (...).

Así, remite a los reglamentos el desarrollo de la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios.

Históricamente los grupos parlamentarios surgen de la práctica parlamentaria. Su trascendencia en los parlamentos ha sido creciente pues contribuyen a organizar el quehacer parlamentario al punto que Fernando Santaolalla (2019) refiere que son los verdaderos protagonistas de los parlamentos. Dos son los criterios básicos que fundamentan la presencia de los grupos parlamentarios: la racionalización del trabajo parlamentario y la proyección en el Congreso de las fuerzas políticas que han obtenido representación (Campos, 2012).

A partir de las propuestas desarrolladas en los citados proyectos de resolución legislativa se abordan las siguientes materias: la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, su vinculación con los partidos políticos, el problema del fraccionamiento parlamentario y una propuesta de regulación.

II. NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios ha sido desarrollada por la doctrina y la jurisprudencia. Una primera posición plantea que los grupos parlamentarios son órganos de las cámaras. Una segunda afirma que son órganos del partido político que representan. Finalmente, hay quienes sostienen que se trata de instituciones privadas que ejercen función pública. Ninguna de las tres

logra el consenso de los distintos autores que abordan el tema, fundamentalmente por la naturaleza compleja de esta institución.

En efecto, las observaciones a considerar que los grupos parlamentarios son órganos de las cámaras refieren a la autonomía para definir su estatuto, sesiones, acuerdos y la relación con el partido político. Así, por ejemplo, los grupos parlamentarios realizan pronunciamientos políticos en los que no actúan por encargo del Pleno del Congreso. Por ello, actualmente no se les considera como parte de los órganos del Congreso (revisar el anexo 1).

Al respecto, el Tribunal Supremo español ha descrito la relación entre el grupo y la cámara como una “vinculación funcional entre ambos” (Recurso 64/2013 5 de marzo de 2014, fundamento 3). Por ello sin ser órganos de las cámaras ni del partido, los grupos parlamentarios tienen autonomía en el marco del cumplimiento de las normas del reglamento. Sus decisiones no deben someterse al criterio de las mayorías parlamentarias ajenas al grupo. La autonomía de los grupos para resolver los conflictos que se den como consecuencia de la dinámica de su funcionamiento interno y sobre la toma de decisiones políticas no puede ser materia sobre la que pueda inmiscuirse la cámara (Oñate, 2000) ni otras agrupaciones políticas.

III. VÍNCULO CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El vínculo con los partidos políticos que participan en la elección es implícito o explícito. Se reconoce la vocería de los grupos parlamentarios para transmitir los acuerdos partidarios, pues los partidos políticos no tienen otro vínculo con el Congreso que no sea a través de los grupos.

Sin embargo, en algunos países se reconoce la existencia de un grupo mixto que integran quienes no logran pluralidad para conformar un grupo o por quienes renuncian al grupo durante el periodo parlamentario.

El Reglamento de Congreso vigente establece en el artículo 37° que “los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.”

IV. FRACCIONAMIENTO DEL CONGRESO PERUANO

El Congreso peruano ha sufrido un proceso de fragmentación creciente en su conformación inicial y durante cada periodo parlamentario. El mayor número de grupos parlamentarios dificulta la gobernabilidad. Como se observa en la Tabla N° 1 el número de partidos o alianzas de partidos con representación parlamentaria se incrementó. Así, en 2001 y 2006 hubo 5 grupos parlamentarios, pasando a 9 desde 2020.

Tabla N° 1 Fragmentación del Congreso (2001-2024)

PERÍODO PARLAMENTARIO	GRUPOS PARLAMENTARIOS AL INICIO DEL PERÍODO		GRUPOS PARLAMENTARIOS AL INICIO DEL PERÍODO	
	AL INICIO DEL PERÍODO	DEL PERÍODO	AL INICIO DEL PERÍODO	DEL PERÍODO
2001-2006	5		8	
2006-2011	5		8	
2011-2016	6		9	
2016-2019	6		12	
2020-2021	9		11	
2021-2026	9		13	

(*)Elaboración propia a partir del portal del Congreso de la República.

Entre 201 y 2024 otro aspecto que ha caracterizado al Congreso peruano es el alto número de congresistas que renuncian a sus grupos parlamentarios. Muchos estudios han vinculado este hecho a la debilidad de los partidos políticos, pero a su vez las renunciadas los debilitan aún más. Las prácticas parlamentarias han

permitido que se formen nuevos grupos conformados por quienes renunciaron. Se observa que esta práctica no es usual en otros parlamentos. El Congreso modifica su conformación durante el periodo parlamentario de forma tal que deja de reflejar la voluntad del elector expresada en las urnas (artículo 176°). Los cambios pueden asociarse a la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y revelan un síntoma sobre los problemas de representación y el débil vínculo de los congresistas con los partidos políticos que los incluyeron como candidatos.

Otra consecuencia del fraccionamiento se observa en el funcionamiento de los órganos parlamentarios. Los nuevos grupos debe tener representación proporcional en todas las comisiones ordinarias, así como en los órganos parlamentarios. Como consecuencia de ello, se incrementa el número de integrantes de las comisiones y de otros órganos parlamentarios a fin de que puedan estar representados todos los grupos en el marco de los principios de pluralidad y proporcionalidad.

V. PROPUESTA PARA LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO, EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

1. Los grupos parlamentarios son instituciones de relevancia constitucional que se conforman a partir de los partidos o alianzas que participan en elecciones y obtienen escaños. La regulación de los grupos parlamentarios debe procurar favorecer el fortalecimiento de las instituciones democráticas.
2. Se plantea mantener el estatus jurídico de los grupos parlamentarios en el reglamento del Congreso vigente sin considerarlos como órganos de las cámaras.
3. Los grupos parlamentarios deben formarse solo al inicio del periodo parlamentario sin que puedan formarse nuevos grupos durante el periodo.

Sin embargo, puede conformarse un único grupo mixto que integren quienes renuncien a sus grupos parlamentarios. El grupo mixto no requiere de coordinaciones salvo las administrativas por lo que no le corresponden de espacios físicos ni asesores, salvo los que correspondan a cada despacho.

4. Respecto de la pluralidad requerida, esta debe coincidir con la establecida en la ley orgánica de elecciones para la asignación de escaños a fin de que cualquier partido que obtenga representación parlamentaria le corresponda un grupo parlamentario.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Campos Ramos, Milagros (2012) *Disciplina Partidaria, dudas y murmuraciones.*

Grupos Parlamentarios en el Congreso Peruano. Madrid: Editorial Académica Española

Oñate, Pablo (2000) *Parlamento, grupos parlamentarios y partidos.* En: Rosa María

Fernández Riveira (e d .), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento* (pp. 95-140). Madrid: Tecnos.

Santaolalla López, Fernando (2019) *Derecho Parlamentario Español;* Editorial

Dykinson. Madrid,

ANEXO 1

ARGENTINA

Cámara de Diputados

Capítulo VII

De los bloques

Artículo 55.

Organización

Los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas. Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque.

Artículo 56. Constitución

Los bloques quedarán constituidos luego de haber comunicado a la Presidencia de la Cámara mediante nota firmada por todos sus integrantes, su composición y autoridades.

Artículo 57. Personal

Los bloques tendrán el personal de empleados que se les asigne en el presupuesto de la Cámara, cuyo nombramiento y remoción se hará a propuesta del mismo bloque. Ese personal estará equiparado al resto del personal de la Cámara, pero será designado con carácter transitorio. Se compondrá de un secretario parlamentario, un secretario administrativo, y los demás empleados que correspondan en proporción que variará en más o en menos, según el número de sus integrantes. Al disolverse un bloque, el personal de empleados del mismo cesará automáticamente en sus funciones.

Senado

Art. 55.- Dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas. Cuando un partido político o una alianza electoral existente con anterioridad a la elección de los senadores tiene sólo un representante en la Cámara puede asimismo actuar como bloque.

CHILE

Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile julio 2023

Artículo 56.

Cada partido político integrará un comité por cada siete representantes que tenga en la Cámara. Dos o más partidos políticos cuyo número de representantes, separadamente, sea inferior a siete diputados podrán juntarse y formar un comité, siempre que unidos alcancen a lo menos dicha cifra.

Todo diputado está obligado a pertenecer a un comité. Para este efecto, los partidos políticos que no alcancen a tener la representación suficiente deberán formar un comité en la forma establecida en los incisos anteriores. Cada partido sumará a los independientes que pasen a formar parte de su comité, para efectos de alcanzar el número de representantes a los que se refiere el inciso primero. Los diputados independientes deberán juntarse y formar un comité, salvo que ingresen a los comités de otros partidos.

Cada comité tendrá un jefe, a quien le corresponderá la representación de sus integrantes para todos los efectos de este reglamento. Los partidos políticos que tengan más de un comité podrán ser representados por cualquiera de los jefes, en el orden de prelación que cada partido determine.

El jefe de cada comité deberá comunicar al Presidente de la Cámara las renunciaciones de los diputados que lo hayan integrado, sea por haber dejado de pertenecer al partido político o por cualquier otra razón.

Artículo 58. Los jefes de los comités, desde el momento en que se comunique su designación al Presidente en nota firmada por todos sus representados, tendrán las atribuciones que les otorga este reglamento. Todo comité, integrado por la totalidad o por una parte de sus jefes, tendrá, en la reunión a que asista, tantos votos como diputados represente. Cuando no haya acuerdo entre los jefes de un comité que representen un mismo partido político, se tomará como voto suyo el que cuente con la mayoría de

los miembros asistentes. En caso de empate dentro de un comité, los votos del partido se tendrán como no emitidos.

Artículo 178. La discusión particular del proyecto de ley de Presupuestos se hará por partidas. Un jefe de comité podrá pedir la clausura de la discusión particular cuando se hayan pronunciado cinco discursos o el debate haya ocupado una sesión de una hora, a lo menos. La duración de cada discurso podrá ser de hasta cinco minutos. El tiempo de los discursos se distribuirá proporcionalmente entre los distintos comités, según el mecanismo contemplado en el artículo 116. Se darán por aprobadas las normas del proyecto y las distintas partidas que no hubieren sido objeto de indicaciones y aquellas respecto de las cuales no se hubiere pedido votación separada. En las sesiones en que se debata el proyecto de ley de Presupuestos no cabrán las solicitudes de acuerdo al Presidente de la República ni las solicitudes de resolución⁸², ni habrá tiempo de Incidentes. Tampoco podrá autorizarse a las comisiones a sesionar simultáneamente con la Sala.

Artículo 218

(...)

Un mismo diputado no podrá integrar comisiones permanentes que celebren sesiones ordinarias en iguales días y horas. Si se produjere esta situación, la Secretaría de la Cámara la pondrá en conocimiento de la Mesa y de la bancada respectiva, la que procederá a su reemplazo.

COLOMBIA

Ley 974 de 2005

ARTÍCULO 1°. Bancadas.

Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación.

Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada.

ARTÍCULO 2°. Actuación en Bancadas.

Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia.

ARTÍCULO 3°. Facultades.

Las bancadas tendrán derecho, en la forma prevista en la presente ley, a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos. (...)

ARTÍCULO 4°. Estatutos.

Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación.

Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las

cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso.

En todo caso la sanción deberá ser comunicada a la Mesa Directiva de la respectiva Corporación, para que a través de ella se le dé cumplimiento, siempre que ello implique limitación de derechos congresuales.

Los estatutos de los partidos también contemplarán sanciones estrictas por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, las que podrán incluir la pérdida temporal del derecho al voto.

La inasistencia a las reuniones de las bancadas no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas por las mismas, y si no lo hiciere así este quedará sujeto a las sanciones previstas por los estatutos del partido o movimiento político para la violación del régimen de bancadas.

En caso de la imposición de una sanción por un partido o movimiento a uno de sus miembros procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, que se surtirá dentro del mismo partido y ante la instancia correspondiente que determine los estatutos.

El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley.

No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo periodo por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los

deberes de la bancada, de la cual hace parte. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-342 de 2006

ARTÍCULO 5°. Decisiones.

Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada.

La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-859 de 2006

Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-036 de 2007.

ARTÍCULO 6°. Sesiones.

Las bancadas sesionarán por lo menos una vez al mes en el lugar y la hora que ellas determinen.

COSTA RICA

Reglamento de la Asamblea Legislativa

Artículo 7 bis. Fracciones Parlamentarias

En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella. Los diputados se considerarán integrados a la Fracción del partido por el cual resultaron electos y ninguno podrá pertenecer a más de una fracción. No obstante, para la administración de los recursos referidos en el inciso 3) del artículo 25, de este Reglamento, los diputados cuyas agrupaciones no alcancen al menos tres diputados, se tendrán reunidos en una fracción mixta. (Adicionado mediante Acuerdo 5020, del 9 de noviembre de 1999).

Artículo 8. Reuniones de Fracción

Las Fracciones Parlamentarias sesionarán los días lunes de cada semana, entre las trece y las catorce horas y treinta minutos, para conocimiento, debate y resolución de asuntos de interés del Poder Legislativo y de sus respectivos partidos políticos. Las sesiones de los diputados reunidos en Fracción Política, celebradas en la sede de la Asamblea Legislativa, para todos los efectos, se tendrán como sesiones de comisiones permanentes.

En el acta se consignarán la asistencia, la duración y todo lo que no se considere confidencial, a juicio de cada Fracción. (Modificado mediante acuerdo N.º 6128, del 18 de agosto de 2003, art. 1).

Artículo 9. Reunión de Jefes de Fracción con el Directorio Las reuniones de los Jefes de Fracción con el Directorio, se celebrarán los días jueves de cada semana a partir de las once horas. En ellas regirán, en cuanto sean aplicables, las reglas relativas a las sesiones de las comisiones permanentes.

Artículo 10. Voceros de Fracción
Los Jefes de Fracción acreditarán a un Vocero de Fracción y a su respectivo suplente, ante el Presidente de cada Comisión Legislativa Plena.

Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo 17.

1. Los grupos tendrán independencia operativa y de gestión en los términos previstos en este Reglamento.

Artículo 18.

1. Los grupos tendrán por objeto promover la actuación coordinada de los diputados y diputadas, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales establecidas en sus principios, postulados, plataforma electoral y Agenda legislativa del partido del que forman parte.

Artículo 19.

1. Los grupos utilizarán los recursos financieros, humanos y materiales que les proporcione la Cámara, sólo para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 20.

1. Los grupos se organizarán de conformidad con los lineamientos que para tal efecto aprueben, en su reglamento interno.

Artículo 21.

1. Los grupos promoverán la equidad de género en los órganos que constituyan en su interior, así como en la integración de las comisiones y comités.

Artículo 22.

1. Los grupos cumplirán con las disposiciones legales, reglamentarias, de transparencia y administrativas vigentes de aplicación en la Cámara, para la verificación de los recursos públicos.

Artículo 23.

1. Los grupos podrán contratar asesoría especializada y personal de confianza, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto aprueben, en su reglamento interno. Los pagos de honorarios, prestaciones y pasivo laboral de dicho personal se harán con cargo a las subvenciones de cada Grupo, de acuerdo a lo que establece la Ley.

Artículo 24.

1. En el desarrollo de sus tareas administrativas, los grupos observarán las disposiciones normativas aprobadas por el Pleno.
2. El ejercicio de las prerrogativas, derechos y obligaciones se mantendrá hasta el término de la Legislatura en la que fueron constituidos.
3. La Mesa Directiva hará la declaratoria respectiva cuando un Grupo deje de tener representación en la Cámara.

ESPAÑA

Artículo 23 1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

Artículo 24 1. La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.

2. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, deberá constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle.

3. Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo a que pretenda asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara dentro del plazo señalado en el apartado 1 precedente.

4. Los asociados se computarán para la determinación de los mínimos que se establecen en el artículo precedente, así como para fijar el número de Diputados de cada Grupo en las distintas Comisiones.

Artículo 25

1. Los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedarán integrados en un Grupo Parlamentario, en los plazos señalados, quedarán incorporados al Grupo Mixto.

2. Ningún Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.

Artículo 26 Los Diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Congreso, deberán incorporarse a un Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición. Para que la incorporación pueda producirse, deberá constar la aceptación del portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente. En caso contrario, quedarán incorporados al Grupo Parlamentario Mixto.

Artículo 27

1. El cambio de un Grupo Parlamentario a otro, con excepción del Mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones, siendo en todo caso aplicable lo dispuesto en el artículo anterior.
2. Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél.

Artículo 28

1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.
2. Los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida.

Artículo 29

Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos.

II.- PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO EN EL SISTEMA BICAMERAL²

En la reforma de la Constitución de 1993, que permite el retorno al sistema bicameral, se ha establecido que el proceso legislativo ordinario se inicie, como cámara de iniciativa, en la Cámara de Diputados, para luego de su aprobación en esta cámara pase al Senado para su aprobación, modificación o desaprobación, tal como podemos observar en las disposiciones contenidas en los artículos 102-A y 102-B³

“Artículo 102-A. Son atribuciones del Senado:

1. Aprobar, modificar o rechazar las propuestas legislativas remitidas por la Cámara de Diputados”

“Artículo 102-B. Son atribuciones de la Cámara de Diputados:

1. Aprobar las propuestas normativas a ser remitidas al Senado, conforme a su reglamento.”

El Artículo 105 de la Constitución de 1993⁴ establece :

“...Aprobada la propuesta de ley por la Cámara de Diputados, su presidente da cuenta en el plazo establecido en su reglamento, al presidente del Senado, el cual lo somete a revisión. Rechazado el proyecto de ley por la Cámara de Diputados, este se archiva.

Dentro del plazo establecido en su reglamento, el Senado aprueba o modifica la propuesta legislativa remitida por la Cámara de Diputados y remite la autógrafa de ley al presidente de la República para su promulgación .

Vencido el plazo para su revisión en el Senado, el presidente del Congreso

² Oscar Urviola Hani

³ Artículos incorporados por la Ley 31988

⁴ Con la modificación de la Ley 31988

remite al presidente de la República, la autógrafa de ley aprobada por la Cámara de Diputados.

Rechazada la propuesta por el Senado, esta se archiva””. (El resaltado es nuestro)

Como podemos apreciar la reforma constitucional que retorna al sistema bicameral se ha apartado del sistema bicameral que se repitió en las constituciones de 1920⁵, 1933⁶ y 1979⁷, de cámaras gemelas colegisladoras, con iniciativa legislativa tanto en Diputados con en el Senado, mediante el cual lo que aprobaba una lo revisaba la otra, generando competencia en busca de clientela política.

Estamos frente a un sistema bicameral que en la doctrina constitucional se conoce como “Bicameralidad Imperfecta” por las competencias privativas de ambas cámaras, dentro del cual se pueden encontrar muchas variantes, según el predominio de alguna de ellas, especialmente en el proceso legislativo.

Es claro que la intención del Poder constituyente derivado, expresado en la Ley de reforma constitucional, ha querido establecer, en lo que respecta al proceso legislativo ordinario, en el nuevo sistema bicameral, un predominio del Senado sobre la Cámara de Diputados que se manifiesta en la norma que señala que la desaprobación en el Senado de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados concluyen con el archivo.

Es indudable que la Ley de Reforma Constitucional N.º 31988 ha consagrado el Bicameralismo con Cámara hegemónica, en lo que se refiere al predominio legislativo del Senado sobre la Cámara de Diputados al momento de revisar lo que

⁵ Art. 102º.- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión y votación. Si la Cámara revisora hiciese adiciones, se sujetarán éstas a los mismos trámites que el proyecto.

⁶ Artículo 125.- Los proyectos de ley aprobados por una Cámara pasarán a la otra para su revisión. Las adiciones se sujetarán a los mismos trámites que los proyectos.

⁷ Artículo 192. Los proyectos aprobados por una Cámara pasan a la otra para su revisión. Las adiciones y modificaciones se sujetan a los mismos trámites que los proyectos.

ésta apruebe, tomando la decisión de aprobarla, modificarla o rechazarla disponiendo su archivo.

El modelo bicameral adoptado en la reforma constitucional de la ley 31988, con hegemonía del Senado, en lo que respecta al proceso legislativo ordinario, se manifiesta de manera más nítida cuando no establece mecanismos de insistencia para garantizar un equilibrio de poderes entre el Senado y la Cámara de Diputados.

El mecanismo de insistencia atenúa la hegemonía o arbitrariedad de la cámara revisora y así se ha establecido en el sistema bicameral que ha estado vigente al menos desde las Constituciones de 1920⁸, 1933⁹ y 1979¹⁰.

ANTECEDENTES GENERALES SOBRE SIMETRÍA DE PODERES EN EL BICAMERALISMO¹¹

Lo que representa cada cámara y cuánto poder tiene cada una de ellas, son las dimensiones predominantes del estudio comparativo de los sistemas bicamerales.

“En función de estos atributos, Lijphart ha clasificado a los sistemas bicamerales según su grado de congruencia (igualdad de forma de elección entre ambas cámaras) y su nivel de simetría (entre los poderes formales de cada cámara). Este

⁸ Art. 103º.- Cuando una de las Cámaras desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado en la otra, la Cámara de origen, para insistir en su primitiva resolución, necesitará que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara revisora para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de sus votos. Si los reúne no habrá ley; si no los reúne se tendrá como tal lo aprobado en la Cámara de origen que ha insistido.

⁹ Artículo 126.- Los proyectos de ley modificados o rechazados por la Cámara revisora volverán a la Cámara de origen para que resuelva si insiste o no en su primitiva resolución.

Artículo 127.- Las insistencias se resolverán en Congreso.

¹⁰ Art. 192, Segundo párrafo. Cuando una de las Cámaras desapruere o modifique un proyecto de la ley aprobado en la otra, la Cámara de origen, para insistir en su primitiva resolución, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara revisora, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos. Si los reúne no hay ley. Si no los reúne se tiene como tal lo aprobado en la Cámara de origen que ha insistido.

¹¹ https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32817/1/BCN_Simetria_atribuciones_Senado_exp_extranjera_DEF.docx.pdf

último aspecto será el desarrollado en el siguiente informe. Las legislaturas simétricas son aquellas con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales, especialmente en lo relativo a competencias legislativas, mientras las asimétricas son aquellas en que la distribución de poderes entre cámaras es muy desigual. En el otro eje, las legislaturas incongruentes son aquellas cuya fórmula de elección en la Cámara Alta es muy diferente; mientras, contrariamente, las congruentes son aquellas con fórmulas de elección similares, cuyas composiciones son relativamente iguales. Cuando el bicameralismo incongruente aparece combinado con el simétrico, se afirma que estamos frente a un bicameralismo fuerte. Centrándonos y reforzando el concepto de simetría, “IDEA Internacional” (2021) ejemplifica que “en el bicameralismo simétrico, los poderes de las dos cámaras son idénticos o casi idénticos: por lo general, la promulgación de leyes requiere el consentimiento de ambas cámaras y la Cámara Baja no puede¹² invalidar o anular unilateralmente los vetos o las enmiendas aprobadas por la Cámara Alta, o bien puede hacerlo únicamente con dificultad (p. ej., por mayoría cualificada)”.

Por el contrario, “el bicameralismo es asimétrico cuando la Cámara Alta está restringida constitucionalmente (p. ej., está limitada al poder de retrasar, con el derecho de proponer enmiendas, pero no de insistir en ellas). A menudo, las segundas cámaras, cuando son de carácter territorial, tienen poderes limitados en algunos ámbitos de la legislación y poderes más amplios en otros, lo que refleja su interés particular por proteger y promover a los gobiernos subnacionales (p. ej., el Bundesrat alemán, el Senado de Kenia o el Consejo Nacional de Provincias de Sudáfrica)” (IDEA Internacional, 2021: 17)”.

¹² 1 Comparador de Constituciones. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/home> (enero, 2021).

2 LIJPHART, Arend, Pattern of Democracies, Oxford, Oxford University Press, 1999. Citado en: Reynoso, 2010.

3 Desarrollado en el Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional, Formas de elección del Senado en el bicameralismo (enero, 2022). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile | Asesoría Técnica Parlamentaria 3

“Complementando la definición y clasificación de Lijphart, de acuerdo a lo señalado por Llanos (2003: 355), hay una serie de “dispositivos institucionales” del bicameralismo, que favorecen la simetría de ambas cámaras, a saber:

-El Senado puede presentar proyectos de ley, modificar o rechazar cualquier legislación.

-Origen indistinto de los proyectos de ley en ambas cámaras.

-Sistema de resolución de desacuerdos entre las cámaras de naturaleza bicameral.

-Instrumentos de control del Poder Ejecutivo, semejantes para ambas cámaras.

-Participación del Senado en el nombramiento de funcionarios.

- División bicameral de tareas para el juicio político.”

“En este contexto, según establece Llanos (2003), prevalece un acuerdo general en cuanto a que el bicameralismo crea un sistema de pesos y contrapesos, aunque también se argumenta que, “dada la evolución de las segundas cámaras en los últimos siglos, las funciones de control son mejor desempeñadas cuando ambas cámaras tienen, por un lado, los mismos poderes constitucionales para participar en el proceso legislativo, es decir, las mismas facultades de presentar, modificar y rechazar proyectos de ley y, por otro, la misma dotación constitucional de atribuciones para el ejercicio del control político del Ejecutivo” (2003: 352).”

SIMETRÍA EN EL BICAMERALISMO EN AMÉRICA LATINA ¹³

“Según Sánchez, Nolten y Llanos (2005: 21), la mitad de los estados de América Latina tienen legislaturas bicamerales -es decir, legislaturas en las que las deliberaciones y decisiones tienen lugar en dos cámaras distintas-, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana

¹³https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32817/1/BCN_Simetria_atribuciones_Senado_exp_extranjera_DEF.docx.pdf

y Uruguay. El unicameralismo prevalece, en cambio, en los seis estados de América Central y en tres países sudamericanos: Ecuador, Perú y Venezuela.”

“Para el grupo de autores, “dos rasgos comunes ubican a los casos de la región entre los bicameralismos más poderosos: la legitimación democrática de las cámaras altas, a través de la elección directa de sus miembros, y la existencia de poderes constitucionales casi equivalentes para ambas cámaras” (2005: 21)”.

“Sin embargo, en relación al poder de la segunda cámara, de acuerdo a la evaluación que realiza Navarro (2004: 71), en el caso de los senados latinoamericanos, dentro de las variables que componen el grado de simetría de los bicameralismos, se constata la importancia del sistema de resolución de conflictos en el proceso legislativo, como el elemento que pauta la mayor diferencia entre este tipo de órganos, en el caso de América Latina.”

“Así, según establecen Llanos (2003) y Navarro (2004), se pueden destacar algunos ejemplos, tales como los de Argentina, México, Paraguay y República Dominicana, en los cuales se emplea un sistema Navett4.”¹⁴

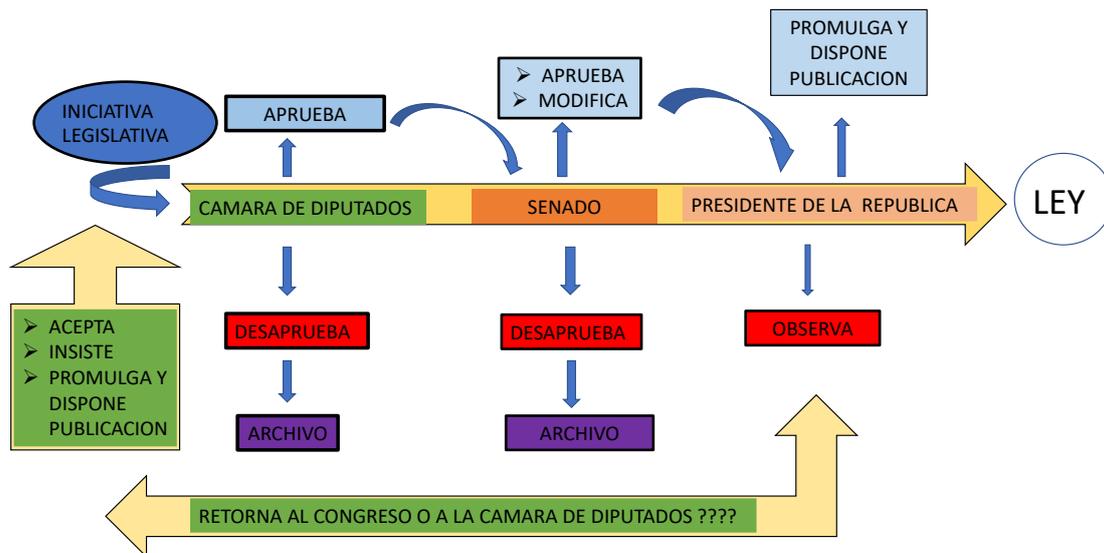
“En Argentina, el proyecto de ley puede tener hasta tres lecturas, con un predominio final de la cámara que originó el proyecto de ley. Similar sistema es utilizado en Paraguay o México, con un número mayor de lecturas. La República Dominicana limita las lecturas”. “A pesar del número de lecturas de que dispone cada sistema, es importantes remarcar que en los casos señalados no se da prioridad a una cámara sobre la otra, si bien a través de distintos mecanismos, es la opinión de la Cámara de Origen la que acaba predominando.”

“Colombia utiliza un mecanismo de Comisión Mixta para la resolución de sus divergencias, aunque la decisión final se acaba tomando en las cámaras, de forma

¹⁴ "Navette" consiste en “la remisión sucesiva de un proyecto de ley entre las cámaras, hasta obtener la concordancia necesaria sobre los puntos en desacuerdo”.

separada. En Bolivia, si no hay acuerdo entre las dos cámaras, interviene el Pleno de la Asamblea Legislativa.”

HEGEMONÍA DEL SENADO EN LA LEY 31988 DE REFORMA CONSTITUCIONAL



Ante la realidad que presenta la Ley de reforma constitucional, que consagra la hegemonía del Senado en el proceso legislativo ordinario, surgen dos importantes interrogantes:

La primera: ¿será conveniente, tal como está dispuesto, que el Senado tenga la hegemonía en el proceso legislativo por no haberse contemplado el mecanismo de insistencia ante una modificación o desaprobación y archivo de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados?

La segunda: ¿No habiéndose establecido en la Constitución reformada la posibilidad de insistencia, es factible que esta omisión pueda ser subsanada en la reglamentación, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados?

Estas preguntas son importantes en la medida que los proyectos de Resolución legislativa mediante los cuales se pretende aprobar los reglamentos del Congreso

de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, contienen disposiciones que incorporan la insistencia, cuando es evidente que un reglamento no puede modificar una ley y menos si se trata de una ley que aprueba una reforma constitucional.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N.º 8665 QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL SENADO, PRESENTADO POR LA CONGRESISTA MARTHA MOYANO

Artículo 58. Conferencias entre el Senado y la Cámara de Diputados.

El Senado podrá solicitar conferencia a la Cámara de Diputados, luego de aprobado el dictamen por la Comisión respectiva del Senado, a fin de confrontar discrepancias, o de incorporar modificaciones, previo a su debate en el Pleno del Senado, en dicha conferencia participan los presidentes de las Comisiones Dictaminadoras de ambos estamentos parlamentarios.

Artículo 64. Debate y aprobación.

No se puede debatir ningún proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados que no tenga dictamen de las Comisiones, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el portal institucional, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Senado, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Senado, a excepción de lo señalado en inciso 2 del artículo 13 del presente Reglamento.

Si la propuesta legislativa aprobada por la Cámara de Diputados o la propuesta de resolución legislativa es rechazada, el presidente ordenará su archivo. No podrá presentarse dicha propuesta legislativa u otra que verse sobre idéntica materia

hasta el siguiente periodo anual de sesiones, salvo que lo acuerde la mitad más uno del número legal de Senadores.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N.º 8663, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PRESENTADO POR LA CONGRESISTA MARTHA MOYANO.

Artículo 67. Conferencia

La Cámara de Diputados podrá solicitar Conferencia al Senado, a fin de confrontar discrepancias, antes de que un proyecto sufra modificaciones o adiciones en el Senado. En dicha conferencia participan los presidentes de las Comisiones dictaminadoras.

Para la Congresista Martha Moyano el proceso legislativo termina con la aprobación o desaprobación del Senado y en este último caso se dispone el archivo. Solo admite la posibilidad de superar discrepancias entre ambas cámaras mediante la **Conferencia**, tal como lo propone en el Art. 58 del Proyecto de Reglamento del Senado y en el Art. 67 del proyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados.

En mi opinión la posibilidad de introducir la **Conferencia entre el Senado y la Cámara de Diputados** no altera de manera sustantiva la relación entre ambas cámaras, tal como se ha establecido en la Constitución, según la Ley de reforma, y menos el equilibrio de poderes entre las mismas, no sólo por ser voluntario, sino también porque solo facilita el diálogo para el intercambio de opiniones en busca de soluciones a las diferencias que puedan surgir en el proceso legislativo, sin estar sujeto a votación y sin ser vinculante.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 7337, REGLAMENTO DEL SENADO, PRESENTADO POR EL CONGRESISTA JOSÉ LUIS ELÍAS AVALOS.

Artículo 74.- El proyecto rechazado en la Cámara del Senado no puede ser tratado nuevamente en ella ni en la Cámara de Diputados en la misma legislatura.

Artículo 75.- Los proyectos aprobados por una Cámara pasan a la otra para su revisión. Las adiciones y modificaciones se sujetan a los mismos trámites que los proyectos.

Cuando una de las Cámaras desapruere o modifique un proyecto de ley aprobado en la otra, la Cámara de origen, para insistir en su primigenia resolución para lo cual necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros.

La Cámara revisora, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de la votación. Si los reúne, no hay ley. Si no los reúne se tiene como tal aprobado en la Cámara de origen que ha insistido.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N.º 7387 QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PRESENTADO POR EL CONGRESISTA JOSÉ LUIS ELÍAS AVALOS

“De la doble revisión de las iniciativas de ley

Artículo 102º.- Las iniciativas de ley y resoluciones legislativas son revisadas y aprobadas por ambas Cámaras. Corresponde a la Cámara de Diputados debatir y aprobar en primer orden las iniciativas de ley, cuyo dictamen favorable es remitido a la Cámara de Senadores para su debate y aprobación en segundo orden. Rechazada la propuesta por el Senado, esta se archiva.”

El Congresista **José Luis Elías Avalos** propone en el Art.75 del proyecto de Resolución Legislativa, que aprueba el Reglamento del Senado, la insistencia tanto para la cámara de origen, en este caso la de Diputados, como para la de Senadores, como revisora para el caso de insistencia en el rechazo o la modificación, bajo el

requisito de aprobación con mayoría calificada, es decir los dos tercios de la votación.

Debemos recordar que la reforma constitucional ha establecido la hegemonía del Senado, que tiene la potestad de aprobar, modificar o rechazar las iniciativas de la Cámara de Diputados, sin incluir en su texto la posibilidad de insistencia, como mecanismo de equilibrio de poderes entre ambas cámaras. Su inclusión en el reglamento del Senado altera la voluntad de legislador constituyente, plasmada en la redacción del artículo 102-A de la Constitución, que no admite ningún otro procedimiento como el que se pretende introducir en el proyecto mencionado. En mi concepto hubiese sido aconsejable que la ley de reforma lo hubiese contemplado para instaurar una bicameralidad simétrica y equilibrada.

Tal como hemos precisado en los antecedentes de este informe, las constituciones de 1920, 1933 y 1979 si contenían disposiciones que legislaban la insistencia con votación calificada, con la única diferencia que las tres constituciones citadas establecían un bicameralismo con cámaras gemelas, ambas con iniciativa legislativa, una revisora de la otra.

Si se establece la necesidad de atenuar la hegemonía del Senado en el proceso legislativo ordinario, por no haberse contemplado la insistencia en la Ley de reforma Constitucional, su inclusión no se puede hacer vía reglamento tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, observando un principio elemental de derecho que establece que un reglamento no puede modificar e ir más allá de lo que establece la Ley que reglamenta, máxime si esta es de rango constitucional, cuyo mecanismo de modificación es riguroso y acotado en el artículo 206 de la Constitución de 1993.

CONCLUSIONES

Primera.- La Reforma constitucional que aprueba el retorno al sistema bicameral en la estructura del Congreso de la República, ha optado por el sistema bicameral imperfecto con competencias privativas de cada cámara y en lo que respecta al proceso legislativo ordinario el Senado, como cámara revisora tiene hegemonía sobre la Cámara de Diputados.

Segunda.- La Hegemonía del Senado sobre la Cámara de Diputados en lo que concierne al proceso legislativo se evidencia cuando en el artículo 102-A el senado tiene la facultad de aprobar, modificar o rechazar las iniciativas aprobadas en la Cámara de diputados, sin posibilidad de insistir.

Tercera.- La posibilidad de modificar el modelo de bicameralidad aprobada en la reforma constitucional, sólo se puede concretar por el mismo procedimiento de reforma constitucional previsto en el Art. 206 de la Constitución, no siendo posible introducir vía reglamentos del Senado o de la Cámara de Diputados procedimientos de insistencia que no han sido contemplados en la ley de reforma.

Cuarta.- La conferencia entre el Senado y la Cámara de Diputados para resolver desacuerdos en el proceso legislativo ordinario, que ha sido incluida en las propuestas de reglamento, no altera el texto constitucional reformado, por cuanto se trata de un procedimiento de coordinación y diálogo que no altera la prerrogativa que le da la ley al Senado.

III.- REFORMA CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA¹⁵

En el Estado Constitucional, el instituto de la reforma constitucional cumple una doble función. Por un lado, al diferenciarse del procedimiento legislativo en la especial mayoría que exige para su aprobación, el instituto de la reforma constitucional es una de las condiciones necesarias (aunque no suficientes) para afirmar la condición de la Constitución como norma suprema, y su procedimiento agravado para aprobarla recuerda que entre Constitución y ley existe una diferencia de rango, sin la cual carecería de sentido hablar de su supremacía.

Pero, por otro lado, el instituto de la reforma constitucional es el último instrumento de defensa, de naturaleza política, con que cuenta una Constitución. A ella se apela cuando el texto de la Constitución impide a los poderes constituidos una *actualización* de su contenido mediante la interpretación constitucional y, llegado el caso, a través del sistema de justicia constitucional.

Con su instrumentalización, se actualiza el contenido de la Constitución, incorporándose en su texto aspiraciones actuales que no se tuvieron en cuenta cuando esta fue aprobada por el Poder Constituyente. Pero también, con su uso, el Estado Constitucional asegura su continuidad y persistencia, frente a acusaciones que, destacando su obsolescencia e inactualidad, aspiran a cancelar su vigencia, instaurar un nuevo orden constitucional y, por tanto, fomentar una nueva legitimidad. Actualización y preservación del orden constitucional son, pues, como los rostros de Jano, dos de las funciones que han de tenerse en cuenta al desarrollarse legislativamente su procedimiento de aprobación. La rigidez con que ella está organizada ha de fomentar su actualización periódica, de modo que las distintas generaciones a las que tiene como destinatarios pueda encontrarse reflejados en ella sus derechos y libertades más importantes y los valores de la convivencia; pero, al mismo tiempo, ha de ser especialmente operativa para evitar

¹⁵ Edgar Carpio Marcos

que la imposibilidad de su uso termine implosionándola desde dentro, cancelando su vigencia.

LA LEY 31988 Y EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En materia de reforma constitucional, las principales novedades que trae consigo la aprobación de la Ley 31988 son las siguientes:

a) En el plano de la iniciativa de la reforma constitucional, el actual artículo 207 de la Constitución excluye a los senadores con esta competencia. Solo los miembros de la Cámara de Diputados cuentan con ella, haciendo del Senado una suerte de senado conservador, cuyos antecedentes se remontan a la Constitución francesa de 1799, que recepcionó -con importantes modificaciones- el proyecto de 1795 presentado por Sieyes alrededor del *Jury Constitutionnaire* (por cierto, con la anuencia del abate de Freijus).

b) La Ley 31988 ha mantenido el doble procedimiento de reforma constitucional que originalmente estableció la Constitución de 1993. Por un lado, el procedimiento mixto de reforma constitucional, en el que se requiere la aprobación, con la mayoría absoluta de cada cámara, del proyecto de reforma constitucional y una vez obtenido este, su sometimiento a referéndum, para que sea aprobado popularmente. Por otro, el procedimiento parlamentario de aprobación de una reforma constitucional, en el que la nota característica es sustraer del procedimiento de aprobación popular, si el consenso alrededor del proyecto de la reforma constitucional supera a los 2/3 del número legal de miembros de cada cámara.

En ambos casos, la novedad que trae consigo la Ley 31988 es exigir que la aprobación del proyecto de reforma constitucional se realice, con la mayoría que corresponda, por cada cámara, lo que excluye, por tanto, que reformas de esta naturaleza pueda llevarse a cabo por el Pleno del Congreso de la República. Tal

circunstancia es importante, porque condiciona el tipo de reglamento en el que ha de intentarse la regulación del procedimiento de reforma constitucional. Más allá de una disposición genérica y declarativa -tal vez relacionada con la dación de cuenta de su aprobación por ambas cámaras al Pleno del Congreso- que pueda contener el “Reglamento del Congreso”, en realidad, el espacio natural donde el instituto de la reforma constitucional debe desarrollarse legislativamente es en los reglamentos de la cámara de diputados y senadores.

Así lo hacen los proyectos de reglamentos de ambas cámaras en armonía con el actual artículo 207 de la Constitución. Ambos incorporan las 2 novedades que contiene la Ley 31988, relacionados con su aprobación por cada cámara y la mayoría exigida, como antes se dejó entrever. Sin embargo, al igual de lo que sucede con otros procedimientos legislativos, en el de la reforma constitucional también se deja sentir la ausencia de mecanismos de articulación entre ambas cámaras, especialmente cuando el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de Diputados no es aprobado por la Cámara de Senadores. Este procedimiento del todo o nada puede y debería ser objeto de alguna matización en la regulación del procedimiento legislativo de aprobación, de cara a esas funciones que está llamado a cumplir el instituto de la reforma constitucional.

Entre esas posibilidades, sin ánimo exhaustivo, podría considerarse el introducir algún mecanismo que coordinación parlamentaria entre ambas cámaras.

- a) Si el proyecto de reforma constitucional no es objeto de un dictamen totalmente favorable en la Comisión de Constitución, pese a haber sido aprobada por la Cámara de Diputados, en vez de su archivo, podría contemplarse la posibilidad de que el proyecto de reforma constitucional (con sus observaciones) retorne a la Cámara de Diputados para su análisis y nueva discusión.
- b) El procedimiento anterior no aplicaría si el proyecto de reforma constitucional, aprobado previamente por la Comisión de Constitución de

la Cámara de Senadores, no obtiene la mayoría de los 2/3 de los senadores, en cuyo caso se dispondría del archivo del proyecto de ley.

- c) Este mismo archivo podría decretarse, sin necesidad de coordinación entre ambas cámaras, en los casos en los que la Comisión de Constitución considerara, por unanimidad de sus miembros, que el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados no es viable.

Se trata, en suma, de articular una vía de negociación política que facilite la reforma constitucional en los casos en los que ambas cámaras están de acuerdo, pero que por diferencias de detalle y la ausencia de iniciativa legislativa de los senadores frustre las necesarias actualizaciones del texto constitucional.

IV.- PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL¹⁶

1. El procedimiento actual de Acusación Constitucional

La acusación constitucional es un proceso especial de naturaleza parlamentaria, el cual está destinado a establecer la responsabilidad de altos funcionarios del Estado, ya sea por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por violaciones a la Constitución. Este procedimiento, por consiguiente, se encuentra regulado en los artículos 99° y 100° de la Constitución Política del Perú¹⁷, además de estar contemplado en el artículo 89° del Reglamento del Congreso¹⁸.

Asimismo, contamos con dos figuras jurídicas:

- Antejudio Político: Es una facultad funcional que resguarda a determinados altos funcionarios del Estado, asegurando que no puedan ser sometidos a un proceso penal sin la autorización previa del Congreso.
- Juicio Político: Es un mecanismo que posibilita someter a juicio a los funcionarios mencionados en el artículo 99° de la Constitución por cometer infracciones de naturaleza política.

¹⁶ Luis Roel Alva

¹⁷ **Artículo 99 .-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”.

Artículo 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”.

¹⁸ **Artículo 89.-** Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejudio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política.(...).

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El procedimiento de acusación constitucional se fundamenta en principios esenciales que garantizan su correcto desarrollo. En primer término, se observa el principio del debido proceso, el cual asegura derechos clave, como la defensa, la adecuada fundamentación de las decisiones y la posibilidad de presentar y valorar pruebas.

Asimismo, se rige por el principio de legalidad, que exige el estricto cumplimiento de las etapas y condiciones previstas en la normativa aplicable. Del mismo modo, incorpora el principio de non bis in ídem, el cual garantiza que una persona no sea procesada o sancionada más de una vez por los mismos hechos. Finalmente, es crucial respetar el principio de plazo razonable, ya que su propósito es evitar demoras injustificadas y, a su vez, garantizar a las partes una resolución en un tiempo oportuno y adecuado.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

- **Presentación de la Denuncia:** Puede ser interpuesta por cualquier ciudadano, un congresista o el Fiscal de la Nación. No obstante, para su presentación, es necesario cumplir con ciertos requisitos formales, tales como la identificación del denunciante, los fundamentos legales correspondientes y las pruebas que respalden la denuncia.
- **Calificación:** La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales (SCAC) se encarga de analizar tanto la admisibilidad como la procedencia de la denuncia. En caso de que falten requisitos, se concede un plazo de tres días para subsanarlos. En caso contrario, si la denuncia es considerada improcedente, se procede a su archivo.

- Investigación: Si la denuncia es aceptada, la SCAC da inicio a la investigación con un plazo inicial de 15 días hábiles, el cual puede prorrogarse una sola vez. A lo largo de este proceso, se notifican a las partes, se recopilan pruebas y se realizan audiencias. Asimismo, un congresista delegado puede encargarse de actos procesales específicos, tales como evaluar pruebas y proponer nuevas pruebas.
- Informe Final: La SCAC elabora un informe en el que puede recomendar, según el caso, archivar la denuncia o presentar una acusación. Por ende, ese informe se remite a la Comisión Permanente, la cual lo discute y somete a votación. Si la acusación es aprobada, se designa una Subcomisión Acusadora, que se encargará de presentar y defender el informe ante el Pleno del Congreso.
- Decisión del Pleno: El Pleno del Congreso discute y somete a votación la acusación. En caso de que se aprueben sanciones, como la suspensión, inhabilitación o destitución, se requiere el voto favorable de dos tercios del total de los congresistas.

Por otro lado, en caso de que el Pleno del Congreso apruebe la acusación, el expediente se envía al Fiscal de la Nación para que inicie las acciones legales pertinentes. En consecuencia, las sanciones impuestas por el Congreso tienen aplicación inmediata.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha subrayado que este procedimiento debe garantizar el respeto a los derechos fundamentales, tales como el debido proceso y el derecho de defensa, asegurando, además, que no se cometan arbitrariedades a través de una adecuada motivación de las decisiones.

En síntesis, el procedimiento de acusación constitucional es una herramienta fundamental para garantizar la responsabilidad de los altos funcionarios y

mantener el Estado de Derecho en el Perú. Sin embargo, su efectividad depende del cumplimiento de los principios legales y constitucionales en cada fase del proceso.

2. EL PROCEDIMIENTO PROPUESTO EN LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE EL NUEVO REGLAMENTO EN UN CONGRESO BICAMERAL PERUANO

Cabe resaltar que la Ley N° 31988¹⁹ publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de marzo de 2024, es la Ley de reforma constitucional que finalmente estableció la bicameralidad en el Congreso de la República; y que, será implementada en principio antes de las próximas elecciones generales del año 2026. Del mismo modo, a partir de la entrada en vigor de esta Ley que establece la bicameralidad en el Perú, se han propuesto en el Congreso actual, los Proyectos de Ley para la creación e implementación de los reglamentos específicos del Congreso de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. En este sentido, dichos reglamentos establecerían las normas correspondientes al funcionamiento interno, las atribuciones y los procedimientos legislativos, así como el control político, todo ello dentro de esta nueva estructura parlamentaria.

2.1 CONTROL POLÍTICO EN EL CONGRESO BICAMERAL

Ambos proyectos destacan el papel del control político en el nuevo Congreso, y entre ellos se resaltan sus diferentes funciones Generales del Control Político como:

- Senado: Posee la atribución de atender acusaciones constitucionales remitidas por la Cámara de Diputados, evaluar decretos legislativos y de urgencia, y declarar estados de excepción. Además, está facultado para suspender, inhabilitar o destituir a

¹⁹ Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2272076-2>

funcionarios, según lo establecido en los artículos 5 y 6 de los Proyectos de Ley N.º 7337/2023-CR²⁰ y N.º 8665/2024-CR²¹.

- Congreso en Pleno: Supervisa el manejo de los bienes públicos, las acciones del Presidente y los Ministros, así como otras actividades relacionadas con la administración del Estado.

2.2 PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El proceso de acusación constitucional se adapta al sistema bicameral e incluye las siguientes fases:

- Presentación de la Denuncia: La denuncia puede ser interpuesta por congresistas o ciudadanos, siempre que cumpla con requisitos específicos, tales como los fundamentos de hecho y de derecho, las pruebas correspondientes y la firma del denunciante. Una vez recibida por la Cámara de Diputados, se evaluará su admisibilidad y procedencia en un plazo de 10 días hábiles. En caso de que se considere inadmisibile, se otorgará un plazo adicional de 3 días para subsanar las deficiencias.
- Investigación: La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales lleva a cabo la investigación y elabora un informe en un plazo de 15 días hábiles, el cual puede ser prorrogado en casos excepcionales. En función de los resultados, dicho informe puede recomendar el archivo de la denuncia o, en su defecto, la formulación de una acusación.

²⁰ Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Senadores. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTkwOTA1/pdf>

²¹ Resolución Legislativa del Congreso que propone el Reglamento del Senado. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA5MjA0/pdf>

- Decisión de la Cámara de Diputados: El Pleno de la Cámara de Diputados discute y vota el informe. Por lo tanto, si se aprueba la acusación, esta se envía al Senado para su revisión.
- Revisión en la Cámara de Senadores: El Senado cumple la función de instancia revisora y establece las normativas para el debate de la acusación constitucional, dándole prioridad en la agenda. En este sentido, para que la acusación sea aprobada, se requiere la votación favorable de más de la mitad de los miembros del Senado. Sin embargo, en los casos de sanciones como inhabilitación o destitución, se exige una votación favorable de dos tercios del total de senadores.
- Sanción y Comunicación al Fiscal de la Nación: Si la acusación es aprobada, las sanciones se implementan de manera inmediata. Y de manera consiguiente, el expediente se remite al Fiscal de la Nación para que actúe de acuerdo con sus competencias

2.3 PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS PARA PEDIDOS DE INFORMACIÓN

Ambos proyectos de ley resaltan que tanto los senadores como los diputados tienen el derecho de solicitar información a los ministros y otras autoridades del gobierno, con el fin de tomar decisiones bien fundamentadas en el desarrollo de sus funciones. Por lo tanto, este derecho permite a los miembros del Congreso acceder a información relevante sobre la gestión pública, asegurando así que sus decisiones se basen en datos claros y actualizados.

Por otro lado, las solicitudes pueden realizarse por escrito, y en ellas los legisladores tienen la posibilidad de incluir no solo preguntas específicas, sino también recomendaciones sobre la mejora de los servicios públicos. En consecuencia, este procedimiento facilita que las decisiones legislativas se tomen

con base en información precisa, promoviendo, de este modo, la transparencia y la eficiencia en la administración pública. Además, favorece una comunicación efectiva entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, lo cual fortalece el control político y la fiscalización del gobierno. Por último, las autoridades correspondientes están obligadas a proporcionar respuestas completas y dentro de los plazos establecidos, lo que permitirá a los congresistas evaluar correctamente las políticas y acciones del gobierno.

2.4 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LOS PROYECTOS DE LEY

Ambos proyectos comparten una estructura similar en cuanto a los procedimientos generales, los cuales abordan tanto la función de control político como los requisitos fundamentales para la presentación de denuncias. Sin embargo, existen algunas diferencias significativas. En primer lugar, el PL N.º 8665/2024-CR pone un mayor enfoque en las atribuciones de control político del Senado, además de establecer plazos más específicos y detallados para la tramitación de las denuncias constitucionales. Como resultado, esta distinción permite un proceso más claro y ordenado, lo que, a su vez, favorece una mejor supervisión de las acciones gubernamentales.

3. DIFERENCIA ENTRE UNA Y OTRA PROPUESTA DE REGLAMENTO (QUE AÚN ESTÁN EN PLS. - SON PROPUESTAS DE MARTHA MOYANO Y JOSÉ LUIS ELÍAS).

Anteriormente se enfatizó los Proyectos de Ley presentados por Martha Moyano (PL N.º 8665/2024-CR²² y PL N.º 8663/2024-CR²³) y José Luis Elías (PL N.º 7337/2023-

²² Resolución Legislativa del Congreso que propone el Reglamento del Senado. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA5MjA0/pdf>

²³ Resolución Legislativa del Congreso de la República que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA5MzA2/pdf>

CR²⁴ y PL N.º 7343/2023-CR²⁵), dirigidos a regular la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, evidencian diferencias significativas en diversos aspectos. Entre ellos destacan los procedimientos parlamentarios, las atribuciones en materia de control político y las fases del proceso de acusación constitucional.

Por consiguiente, a continuación, se analizan las principales discrepancias:

3.1. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL POLÍTICO

- Proyecto de Ley de Martha Moyano (Fuerza Popular): Amplía el alcance del control político al resaltar el rol del Senado en la revisión de decretos de urgencia, tratados internacionales y declaraciones de regímenes de excepción. Asimismo, la Cámara de Diputados dispone de atribuciones particulares, como la censura y la interpelación de ministros, las cuales se desarrollan dentro de un marco bien definido de supervisión política.
- Proyecto de Ley de José Luis Elías (Podemos Perú): Centra su atención en las investigaciones relacionadas con asuntos de interés público realizadas por ambas cámaras, aunque no especifica claramente las etapas para llevar a cabo juicios o antejuicios políticos. Además, asigna a la Cámara de Senadores un rol más restringido en el ámbito del control político sobre decretos de urgencia y otros actos del Ejecutivo.

En este sentido, se recalca que una de las principales diferencias clave radica en la asignación de las funciones de control político entre las cámaras. Mientras que, la propuesta de Moyano detalla un control político más profundo, que recae principalmente en el Senado y se enfoca específicamente en la revisión de decretos de urgencia, tratados internacionales y regímenes de excepción, la iniciativa de

²⁴ Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Senadores. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTkwOTA1/pdf>

²⁵ Resolución Legislativa que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTcwMjky/pdf>

Elías, por otro lado, otorga mayor protagonismo a la Cámara de Diputados en las tareas de fiscalización. Este enfoque, a su vez, subraya las facultades de los diputados para supervisar los actos del gobierno e interpelar a los ministros, lo que refleja una perspectiva diferente sobre el equilibrio de responsabilidades dentro del Congreso bicameral.

3.2. PROCEDIMIENTOS DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El enfoque de ambos es significativo, por un lado, el Proyecto de Ley de Martha Moyano establece plazos estrictos para las distintas etapas de calificación e investigación. En primer lugar, la Cámara de Diputados tiene un plazo de 15 días hábiles para llevar a cabo la investigación, plazo que, además, solo puede prorrogarse una vez.

Asimismo, la Cámara de Senadores, en cuanto a la imposición de sanciones, requiere el voto favorable de dos tercios de sus miembros para aplicar medidas como la destitución o la inhabilitación. Esto garantiza, en consecuencia, un procedimiento más riguroso y con mayores exigencias en la toma de decisiones sobre sanciones.

Por otro lado, el Proyecto de Ley de José Luis Elías se caracteriza por ofrecer mayor flexibilidad en sus procedimientos en comparación con la propuesta de Moyano. Por ejemplo, no establece plazos específicos para la prórroga de investigaciones realizadas por la Cámara de Diputados, lo cual otorga un mayor margen de adaptación a las circunstancias. En contraste con la propuesta de Moyano, este proyecto presenta normas menos detalladas sobre cómo actuar en casos de denuncias rechazadas o archivadas.

En otras palabras, la principal diferencia radica en que, mientras Moyano propone un procedimiento más estricto y definido, Elías opta por un enfoque más flexible, lo

que podría dar lugar a distintas interpretaciones respecto a los plazos y su aplicación en el proceso.

3.3. PEDIDOS DE INFORMACIÓN

Respecto a los pedidos de información, ambos tienen su metodología singular:

- Proyecto de Ley de Martha Moyano: El proyecto expande el alcance de las solicitudes de información, autorizando a los parlamentarios a requerir datos de cualquier entidad de la administración pública, y no exclusivamente a los ministros, con el fin de asegurar decisiones basadas en fundamentos sólidos.
- Proyecto de Ley de José Luis Elías: Se restringe las solicitudes de información al ámbito de los ministerios, aunque permite incluir propuestas para la mejora de los servicios públicos.

En suma, una diferencia fundamental entre ambos proyectos es el alcance de la transparencia y la fiscalización. Aparte, mientras Moyano propone un enfoque más amplio para asegurar estos aspectos, Elías limita este derecho exclusivamente a las interacciones con el Ejecutivo, reduciendo su alcance en comparación con la propuesta de Moyano.

3.4. REEMPLAZO DE PARLAMENTARIOS

El Proyecto de Ley de Martha Moyano establece normas claras para el reemplazo de parlamentarios por accesorios en casos de inhabilitación, destitución o procesos penales. Además, señala que, en caso de absolución, el parlamentario suspendido recuperará tanto sus derechos como los haberes acumulados.

En cambio, el Proyecto de Ley de José Luis Elías aborda situaciones similares, pero no especifica el procedimiento para la restitución de los derechos y haberes

acumulados si el parlamentario es absuelto, lo que crea una diferencia importante con la propuesta de Moyano.

Finalmente, una diferencia principal radica en que el Proyecto de Ley de Moyano aborda de manera más exhaustiva las repercusiones de las sanciones sobre la situación tanto del parlamentario como de su accesitario. Esta normativa detallada, por lo tanto, proporciona mayor claridad sobre las consecuencias para ambas partes. Sin embargo, la propuesta de Elías no ofrece la misma especificidad en cuanto a las implicaciones de las sanciones, lo que genera una diferencia significativa entre ambas propuestas.

4. CONCLUSIÓN

Sin duda, los Proyectos de Ley analizados, y que serán aprobados en principio antes de las elecciones generales del año 2026, implican un cambio significativo en cuanto al procedimiento a seguir para llevar a cabo el proceso de Acusación Constitucional de un Alto funcionario del Estado, no solo en cuanto a plazos, sino que además estas modificaciones estructurales representan un cambio significativo en la dinámica legislativa actual. La transición a un nuevo Congreso compuesto por dos Cámaras: la de Diputados y Senadores significa una reconfiguración en las competencias que tengan que asumir dichas Cámaras, lo que generaría también un impacto directo y efectos significativos en el equilibrio de poderes, por ejemplo, sobre todo en la practicidad y eficacia de los procesos de control político que se pretenden llevar a cabo bajo esta nueva configuración del Congreso Bicameral.

Finalmente, las propuestas de Reglamentos para ambas cámaras presentan enfoques contrastantes: por un lado, Martha Moyano opta por un marco normativo preciso y estricto, con reglas claras y plazos establecidos; por otro lado, José Luis Elías propone mayor flexibilidad y un alcance más restringido en lo que respecta al control político y los procedimientos parlamentarios. En consecuencia, estas



diferencias reflejan visiones complementarias, pero también suscitan discusiones sobre la viabilidad de un Congreso bicameral en Perú.

V.- VACANCIA PRESIDENCIAL²⁶

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Se incorpora la figura de la vacancia presidencial, su procedimiento, el órgano competente y la sucesión del mando de Gobierno, fueron debidamente desarrolladas en la carta de Huancayo de 1839 en los numerales: 55, 68, 79, 81,82 y 85. Ante la vacancia declarada por el Congreso, asumía la Jefatura de Gobierno el Presidente del Consejo de Estado.

Con el fallecimiento de Agustín Gamarra (Batalla de Ingavi – Bolivia, 1841), asume el Presidente del Consejo de Estado don Manuel Menéndez.

1.1. PRIMER CASO: JOSÉ DE LA RIVA AGÜERO Y SÁNCHEZ BOQUETE ES DESTITUIDO (JUNIO DE 1823)

En 1822 se instaló la junta gubernativa integrada por José de la Mar, Manuel Salazar y Quijano y el argentino Felipe Alvarado, esta junta burocratizó el Estado. El Congreso nombró a José de la Riva Agüero como Presidente en febrero de 1823 (con el respaldo de Ejército).

Frente a divergencias y confrontaciones entre el Congreso y el Presidente Riva Agüero. Los Constituyentes acusaron a José De La Riva Agüero de tener acuerdos con los realistas y planes a favor de la monarquía española y lo destituyeron en junio de 1823.

José de la Riva Agüero no adoptó las decisiones del Congreso y dispuso la disolución del Congreso desde la ciudad de Trujillo. Las tropas realistas ocuparon Lima y luego fueron despuestas, el Parlamento reinstalado volvió a acordar la destitución.

Posteriormente el Congreso en noviembre de 1823 nombró como Presidente a José Bernardo de Torre Tagle.

²⁶ Jorge Cáceres Arce

1.2. SEGUNDO CASO: GUILLERMO ENRIQUE BILLINGHURST ANGULO (FEBRERO DE 1914)

Durante el mandato constitucional del texto de mayor vigencia política (1860-1920) se suscitó el apartamiento del Presidente Guillermo Billinghurst Angulo. El Parlamento Bicameral que lo eligió, determinó su posterior vacancia, debido a sus conductas autoritarias, intentó disolver el Congreso y pretendió gobernar por la vía plebiscitaria. El Congreso acordó encargar la Jefatura de Gobierno, a una “Junta de Representantes” liderada por el Diputado por Lima Augusto Durand (Presidente del Partido Liberal).

1.3. TERCER CASO: APLICACIÓN DE LA FIGURA DE LA VACANCIA A ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI (NOVIEMBRE DEL 2000) – Constitución Política de 1993

Luego de los actos de corrupción evidenciados por la develación de los denominados “Vladivideos”, el entonces Presidente Fujimori se encontraba en Brunéi para su participación en el Foro Económico de Asia Pacífico (APEC), se dispuso a viajar a Tokio²⁷ y renunció vía fax (cuya solicitud no fue aceptada). El Congreso de la República no aceptó la renuncia y decidió vacarlo por “Permanente Incapacidad moral”, con 62 votos a favor, 9 en contra, 9 abstenciones, 39 ausentes y 1 suspendido.

El segundo Vicepresidente don Ricardo Márquez renunció (el primer vicepresidente Francisco Tudela ya había renunciado previamente), por lo que en aplicación del artículo 115 de la Constitución asumió funciones el Presidente del Congreso don Valentín Paniagua Corazao y gobernó hasta el 28 de julio del 2001.

1.4. PROCESO DE VACANCIA A PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD

²⁷ La Ley 28344 en su artículo 3 facultaba al Presidente de la República a viajar fuera del territorio de la república a eventos determinados, debiendo dar cuenta al Congreso de los objetivos y destinos cubiertos, a su retorno al país. (derogado por la Ley 28344 el 17 de septiembre del 2004)

1.4.1. PRIMER PROCESO

Este proceso fue impulsado por las revelaciones del Caso Odebrecht quien habría realizado pagos a las empresas de consultoría vinculadas a Kuczynski.

El 13 de diciembre del 2017, el Congreso peruano admitió a trámite la moción de vacancia con 93 votos a favor. El 21 de diciembre después de un debate de 11 horas no se aprobó la vacancia con 79 votos en contra, el jurista y político Alberto Borea asumió la defensa del Presidente Kuczynski, y con válidos argumentos no prospero la solicitud de vacancia.

1.4.2. SEGUNDO PROCESO

El 15 de marzo del 2018, el Congreso admitió una segunda moción de vacancia con 87 votos a favor. Sin embargo, antes de que se llevara a cabo la votación final, Kuczynski presento su renuncia el 21 de marzo del 2018. La dimisión fue aceptada por el Congreso el 23 de marzo, y Martín Vizcarra (primer Vicepresidente) asume la Jefatura del Estado en cumplimiento del artículo 115 de la Carta Fundamental.

1.5. CUARTO CASO: MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO (NOVIEMBRE DEL 2020)

1.5.1. PRIMER PEDIDO DE VACANCIA:

En septiembre de 2020, el Congreso admitió una moción de vacancia por "incapacidad moral permanente" debido a acusaciones de corrupción relacionadas con contratos cuando ejerció la gobernatura Regional de Moquegua. Sin embargo, el 18 de septiembre de 2020, el Congreso no alcanzó los votos necesarios para destituirlo (32 votos a favor).

1.5.2. SEGUNDO PEDIDO DE VACANCIA:

En noviembre de 2020, se presentó un segundo pedido de vacancia, también por "incapacidad moral permanente", basado en nuevas acusaciones de corrupción (caso Richard Swing). Esta vez, el Congreso aprobó luego del correspondiente debate y votación (donde los Parlamentarios tuvieron que motivar su voto) la vacancia el 9 de noviembre de 2020, con 105 votos a favor, asumió la Jefatura de Gobierno, el Presidente del Congreso Manuel Merino de Lama de las filas de Acción Popular²⁸.

1.6. PROCESOS DE VACANCIA NO APROBADOS DE PEDRO CASTILLO TERRONES

1.6.1. PRIMER PROCESO DE VACANCIA (NOVIEMBRE DE 2021):

Este proceso fue impulsado por la oposición y se basó en acusaciones de "incapacidad moral" debido a su comportamiento errático y decisiones políticas cuestionadas (Designación de Ministros sin las cualidades éticas y profesionales de rigor). La moción de vacancia no alcanzó los votos necesarios para destituirlo, obteniendo 46 votos a favor, 76 en contra y 4 abstenciones se desestimó el requerimiento político.

1.6.2. SEGUNDO PROCESO DE VACANCIA (MARZO DE 2022):

Este segundo intento también se basó en acusaciones de "incapacidad moral", pero esta vez incluyó denuncias de corrupción y malversación de fondos públicos. El Congreso nuevamente no logró la mayoría necesaria para destituirlo, con 55 votos a favor, 54 en contra y 19 abstenciones.

²⁸ En el marco de la vacancia a Martín Vizcarra Cornejo por primera se utilizó el voto digital en atención de lo dispuesto en el artículo 51-A del Reglamento del Congreso de la República, incorporado por el artículo 4 de la Resolución Legislativa N° 002-2020-2021-CR.

1.7. QUINTO CASO: PEDRO CASTILLO TERRONES (TERCER PROCESO DE VACANCIA)

El proceso de vacancia de Pedro Castillo fue un evento complejo y lleno de tensiones políticas. Aquí aparece el detalle:

1.7.1. INICIO DEL PROCESO: El 29 de noviembre de 2022, el congresista Edward Málaga presentó una moción de vacancia presidencial con 67 firmas, superando el número mínimo necesario.

1.7.2. DEBATE Y ADMISIÓN: El 1 de diciembre, la moción fue admitida a debate con 73 votos a favor, 32 en contra y 6 abstenciones. Castillo fue citado al Pleno del Congreso para el 7 de diciembre para ejercer su derecho a defensa a las 15:00 horas.

1.7.3. INTENTO DE AUTOGOLPE FRUSTRADO: El 7 de diciembre, horas antes de su comparecencia, Castillo anunció en un mensaje a la Nación la disolución del Congreso y la instauración de un “Gobierno de excepción”. Este acto fue calificado como un intento de golpe de Estado.

1.7.4. REACCIÓN DEL CONGRESO: Ante el anuncio de Castillo, el Congreso adelantó la sesión y votó la vacancia presidencial, aprobándola con 101 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones.

1.7.5. DETENCIÓN Y SUCESIÓN: Tras la votación, Castillo fue detenido por la Policía Nacional del Perú por el presunto delito de rebelión y sedición, ante la contundente denuncia formulada por la entonces Fiscal de la Nación Patricia Benavides. Dina Boluarte, en su condición de Vicepresidenta, alcanzó la Presidencia, convirtiéndose en la primera mujer en ocupar el cargo en Perú. Conforme al proceso constitucional de sucesión presidencial (numeral 115 de la Carta Fundamental).

1.8. INTENTOS DE VACANCIA A DINA BOLUARTE ZEGARRA 9 PROCESOS (2023-2024)

Durante el periodo que asumió por disposición de sucesión presidencial Dina Boluarte Zegarra se han presentado en 24 meses de gestión la suma desproporcional de 9 solicitudes de Vacancia.

Esta votación evidencia el abuso de esta figura de Control Político, en el escenario donde la Presidenta no cuenta con una bancada solida en el Congreso de la República.

Moción	Fecha	Presidente	Causal	Resultado	Bancada
04710	15/12/2017	PPK	113.2	Archivada	Varios
05295	08/03/2018	PPK	113.2	Prospero	Varios
10650	30/09/2019	Martin Vizcarra	113.2	Archivada	Varios
12090	10/09/2020	Martin Vizcarra	113.2.	Archivada	Varios
12684	20/10/2020	Martin Vizcarra	113.2	Prospero	Varios
02148	08/03/2022	Pedro Castillo	113.2	Archivada	Renovación Popular
04904	29/11/2022	Pedro Castillo	113.2	Admitida a tramite	No agrupados
05000	11/12/2022	Pedro Castillo	113.2	Archivada	Perú Libre
05372	26/01/2023	Dina Boluarte	113.2	Archivada	Perú Democrático
08433	12/10/2023	Dina Boluarte	113.2	Archivada	No agrupados
10850	01/04/2024	Dina Boluarte	113.4	No admitida	Perú Libre

10867	03/04/2024	Dina Boluarte	113.4	No admitida	Cambio Democrático-JPP
11508	16/05/2024	Dina Boluarte	113.2	No admitida	Cambio Democrático-JPP
11507	16/05/2024	Dina Boluarte	113.2	No admitida	No agrupado
11512	16/05/2024	Dina Boluarte	113.2	No admitida	Perú Libre

(*) Extraído de Joaquín Cáceres Rosado (2024). Vacancia Presidencial en el Perú: una revisión y algunas propuestas. Anuario Peruano de Derecho Constitucional. APDC-2024.

1.8.1. PRIMER PEDIDO DE VACANCIA – MOCIÓN 5372

La primera moción fue presentada el 26 de enero de 2023 por Nieves Limachi, por las 27 muertes y 367 heridos en protestas en su contra. Se rechazó con 64 votos en contra, 37 a favor y 10 abstenciones.

1.8.2. SEGUNDO PEDIDO DE VACANCIA – MOCIÓN 8433

La segunda moción fue presentada el 12 de octubre de 2023 por Alex Flores, por presunto abandono al despachar a distancia y participar en la IV Reunión de presidentes de los Estados parte en el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). La moción fue archivada con 70 votos en contra, 30 a favor y 11 abstenciones.

1.8.3. TERCER PEDIDO DE VACANCIA – MOCIÓN 10850

La tercera moción fue presentada el 15 de diciembre de 2023 por legisladores de Perú Libre, por presunto abandono de territorio nacional, al despachar vía remota. No fue admitida a debate. La

moción no alcanzo los votos necesarios, 68 votos en contra, 32 a favor y 11 abstenciones, no reunió la exigencia parlamentaria.

1.8.4. CUARTO PEDIDO DE VACANCIA – MOCIÓN 10867

La cuarta moción fue presentada el 1 de abril de 2024 por Margot Palacios, por el caso de los relojes Rolex. No fue admitida a debate. La moción fue rechazada con 72 votos en contra, 28 a favor y 11 abstenciones.

1.8.5. QUINTO PEDIDO DE VACANCIA – MOCIÓN 11508

La quinta moción fue presentada el 3 de abril de 2024 por Sigrid Bazán, por el caso de los relojes Rolex, desbalance patrimonial e irregularidades en declaraciones juradas. No fue admitida a debate. Los votos fueron 65 en contra, 35 a favor y 11 abstenciones.

1.8.6. SEXTO PEDIDO DE VACANCIA – MOCIÓN 11507

La sexta moción fue presentada el 16 de mayo de 2024 por legisladores de Perú Libre, por “expresiones falsas” sobre el caso Rolex. No fue admitida a debate. La moción fue desestimada con 67 en contra, 33 a favor y 11 abstenciones.

1.8.7. SÉPTIMO PEDIDO DE VACANCIA – MOCIÓN 11512

La séptima moción fue presentada el 16 de mayo de 2024 por diversos grupos, por presunto abandono de cargo y obstrucción a la justicia al desactivar al Equipo Especial de la Policía que apoyaba al Equipo Especial de Fiscales contra la Corrupción en el Poder (EFICCOP). No fue admitida a debate por 69 en contra, 31 a favor y 11 abstenciones.

1.8.8. OCTAVO PEDIDO DE VACANCIA

La octava moción fue presentada el 16 de mayo de 2024 por legisladores de Perú Libre, Cambio Democrático-Juntos por el Perú, Bicentenario y no agrupados. Se fundamentó en un recuento de anteriores mociones, caso Rolex, vínculo con Patricia Benavides Vargas ex Fiscal de la Nación, suspensión del Coronel de la Policía Nacional del Perú Harvey Colchado y detención de su hermano Nicanor Boluarte. No fue admitida a debate. La moción fue desestimada por 66 en contra, 34 a favor y 11 abstenciones.

1.8.9. NOVENO PEDIDO DE VACANCIA

Los hechos de mayor gravedad están vinculados a presuntos actos de corrupción, como lo son los casos 'Rolex' y 'Cofre', así como un abandono de cargo para realizar viajes con 'Ley a medida'. Cabe resaltar que, en estas situaciones, la mandataria estaría comprometida en supuestas irregularidades, las cuales derivaron a una investigación Fiscal.

Esta moción de vacancia viene siendo impulsada por la Parlamentaria Susel Paredes (12-12-2024)

2. COMPARACIÓN DE CONTENIDOS CONSTITUCIONALES (VIGENTE Y REFORMAS)

En el siguiente acápite, se evidencian comparativamente las modificaciones constituciones y de desarrollo constitucional que se han dado en el ordenamiento jurídico peruano.

ARTÍCULO 113.- LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA VACA POR:

- 1. Muerte del Presidente de la República.*
- 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.*
- 3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.*

4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y

5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

IMPEDIMENTO TEMPORAL O PERMANENTE DEL EJERCICIO DE LA PRESIDENCIA

Artículo 115.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.

Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente. (*) (**)

(*) De conformidad con el [Artículo Único de la Ley N.º 27375](#), publicada el 05 diciembre 2000, se interpreta que el mandato conferido por el presente artículo al Presidente del Congreso de la República para que asuma las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente de este último y de los vicepresidentes no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso ni de su condición de Congresista de la República.

() Ley 31810, “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO, RESPECTO AL ENCARGO DEL DESPACHO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y DE SU GESTIÓN A TRAVÉS DE TECNOLOGÍAS DIGITALES.”** Cuya constitucionalidad fue ratificada por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia N° 011-2023-PI/TC (16 de abril del 2024).

EXCEPCIÓN A LA INMUNIDAD PRESIDENCIAL

Artículo 117.- *El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral. (*)*

(*) Artículo modificado por el [Artículo 1 de la Ley N.º 31988](#), publicada el 20 marzo 2024. La reforma constitucional comprendida en la citada norma entra en vigor a partir de las próximas elecciones generales, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 117. *El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral."*

3. PROCEDIMIENTO DE VACANCIA REGLAMENTO DEL CONGRESO UNICAMERAL VIGENTE

En el siguiente numeral evidenciamos las modificaciones al Reglamento del Congreso que regulan, norman y disponen el procedimiento de Vacancia Presidencial.

“PROCEDIMIENTO PARA EL PEDIDO DE VACANCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, POR LA CAUSAL PREVISTA EN EL INCISO 2) DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 89-A.- *El procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la*

causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos de veinte por ciento del número legal de congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al Presidente de la República.

b) Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.

c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número legal de Congresistas acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El Presidente de la República cuya vacancia es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.

d) El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso y consta en Resolución del Congreso.

e) La resolución que declara la vacancia se publica en el Diario Oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el Presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios

de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.

f) La resolución que declara la vacancia rige desde que se comunica al vacado, al Presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.” ()*

(*) Artículo incorporado por el [Artículo 2 de la Resolución Legislativa del Congreso N° 030-2003-CR](#), publicada el 04-06-2004.

4. PROYECTOS DEL NUEVO REGLAMENTO DEL CONGRESO BICAMERAL

4.1. PROYECTO N° 8662-2024 (CONGRESISTA MARTHA MOYANO DELGADO)

Artículo 85. Procedimiento de **vacancia del presidente de la República**

El procedimiento para el pedido de **vacancia** de la presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El pedido de **vacancia** se formula mediante una moción de orden del día, firmada por no menos de un veinte por ciento del número legal de senadores y un veinte por ciento del número legal de diputados, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al presidente de la República.

- b) Para la admisión del pedido de **vacancia** se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de senadores hábiles y del cuarenta por ciento de diputados hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.
- c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de **vacancia**, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número legal de senadores y cuatro quintas partes del número legal de diputados acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El presidente de la República cuya **vacancia** es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.
- d) El acuerdo que declara la **vacancia** de la presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de senadores y de los 2/3 del número legal de diputados; y consta en resolución del Congreso.

- e) La resolución que declara la **vacancia** se publica en el Diario Oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.
- f) La resolución que declara la **vacancia** rige desde que se comunica al vacado, al presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.

4.2. . PROYECTO N° 7337-2023 (CONGRESISTA JOSÉ ELÍAS AVALOS)

- V. D. López*
- a) El pedido de **vacancia** se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del veinte por ciento del número legal del Pleno del Congreso, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al Presidente de la República.
 - b) Para la admisión del pedido de **vacancia** se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento del Pleno del Congreso hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.
 - c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de **vacancia**, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número legal del Pleno del Congreso acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El Presidente de la República cuya **vacancia** es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.
 - d) El acuerdo que declara la **vacancia** de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Pleno del Congreso y consta en Resolución del Congreso.
 - e) La resolución que declara la **vacancia** se publica en el Diario Oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el Presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.
 - f) La resolución que declara la **vacancia** rige desde que se comunica al vacado, al Presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.

5. EXPEDIENTE N° 0002-2020-CC-TC (CASO DE LA VACANCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR INCAPACIDAD MORAL)

5.1. POSTURA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA

Se extrae un extracto de la sentencia del Tribunal Constitucional:

6. En tal sentido, no corresponde a este Tribunal emitir un pronunciamiento sobre la pretensión objeto del presente proceso,

por cuanto a la fecha se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Cabe precisar que, en anterior pronunciamiento, este Tribunal ha optado por emitir una decisión similar en un proceso competencias, debido a que la duración de los plazos procesales, igualmente generaron la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo respecto de un extremo (Cfr. sentencia emitida en el expediente 000042004-CC/TC). Tal forma de resolución de este proceso orgánico no resulta ajena en la jurisprudencia, pues, de hecho, sucede frecuentemente que durante el trámite del proceso pueden producirse hechos que permiten resolver el conflicto extra-proceso.

7. En tales circunstancias lo que se ha venido haciendo en el ámbito de nuestra jurisprudencia es declarar la existencia de la sustracción de la materia (Cfr. sentencias emitidas en los procesos 00016-2005-AI/TC, 0020-1996-AI/TC y 00024-2006-PI/TC).

5. Como es de público conocimiento, la Moción de Orden del Día 12090, fue debatida y votada por el Pleno del Congreso de la República el 18 de setiembre de 2020, y no prosperó porque alcanzó únicamente treinta y dos (32) votos conformes, rechazándose así el pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral vinculada con los presuntos actos en los que habría intervenido el expresidente Martín Vizcarra Cornejo para la contratación del señor Richard Cisneros.

() ES OPORTUNO PRECISAR QUE AL MOMENTO DE LA DACIÓN DE LA PRESENTE SENTENCIA (19 DE NOVIEMBRE DEL 2020), EL SEÑOR MARTÍN VIZCARRA FUE VACADO POR EL CONGRESO (10 DE NOVIEMBRE DEL 2020)*

6. CAUSAL DE VACANCIA POR PERMANENTE INCAPACIDAD MORAL (ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO)

La disposición constitucional de vacancia por incapacidad moral versa de la siguiente forma:

ARTÍCULO 113, INCISO 2

Su permanente incapacidad moral o física declarada por el Congreso.

6.1. ANÁLISIS: PERMANENTE INCAPACIDAD

Lo permanente; es lo habitual, continuo, constante, latente, perenne e incambiable.

Es lo intenso, lo innato, un carácter de la personalidad del individuo es parte o forma parte de su singularidad, de su individualismo, de su ser natural y de su perfil constante.

La conducta, el comportamiento del vecino, ciudadano embestido de poder. Es su actuar cotidiano, su eje de vida, su perfil, la columna vertebral de sus decisiones, de sus actos, acuerdos y transacciones.

Aquel ciudadano Presidente, que ha generado inestabilidad, incertidumbre, ansiedad e histeria política, traumatismo social y exorcismo político.

El comportamiento del máximo funcionario público, debe ser intachable y constante, un solo acto investido de inmoralidad puede manchar de forma indeleble, continua y perpetua la legitimidad para ejercer tan alta magistratura.

6.2. INCAPACIDAD MORAL

Se trasluce, se exhibe, se demuestra, se visualiza, se interioriza en el ser, ante el inadecuado actuar, vaciado de ética, ausencia de valores y principios; practicados, aplicados, consolidados y determinados por la sociedad, la comunidad, la colectividad, la vecindad y la escena pública – política.

6.3. INCAPACIDAD POLÍTICA

Es demostrar su impericia, negligencia, intolerancia, testarudez, inoportunidad, torpeza en los actos y hechos que le corresponden por mandato Constitucional y legal, no cumplir con idoneidad, certeza, pericia, astucia política y firme honestidad.

Alejarse del comportamiento ético y valorativo, dejar secuestrarse por las inconductas , por la vanidad, la mediocridad moral, el desajuste social e

incurrir en actos vedados, deshonestos, indignos, turbulentos, inmorales. Desposeer capacidades, de conocimientos de aptitudes y desencuentros que transgreden el comportamiento, el actuar correcto y diligente, con la adecuada, oportuna y acertada administración del Estado y la Nación.

Incompetente, incapaz, ignorancia política, huérfano de destreza, de habilidad, de tino, de prudencia, sensatez y objetividad para conducir, gestionar, negociar, pactar, consensuar los actos decisivos, las políticas estatales y los programas económicos, políticos, culturales, sociales, ambientales y supranacionales.

Ausencia de liderazgos políticos, en la aplicación de las políticas estatales y de Gobierno de orden interno y externo.

Carencia de talla, de porte, de formación ideológica y doctrinaria y descalificado en gestión de la cosa pública. Desprovisto de liderazgo auténtico y genuino de clase y con clase política. (estudios en la Escuela de Formación política).

6.4. OPCIÓN CONSTITUCIONAL

Que las solicitudes de Vacancia Presidencial se resuelvan ante el Pleno del Congreso de la República (reunidos los Senadores y Diputados en el Congreso Bicameral). Para la aprobación de la moción y posterior emisión de la Resolución Legislativa se debe requerir mayoría calificada equivalente a 127 Congresistas de 190 (entre Senadores y Diputados).

Que las bancadas y sus integrantes acudan a la propuesta de Vacancia Presidencial por incapacidad moral, una sola vez por periodo legislativo y la misma debe ser encausada, tramitada vía las bancadas o grupos parlamentarios acreditados en la Cámara de Diputados o Senadores respectivamente. La moción de Vacancia Presidencial por la causal prevista en el inciso 2 del artículo 113 debe contar, además, con el respaldo de 44 Diputados o 21 senadores respectivamente.

Que se respete inmaculadamente, el debido proceso en sede parlamentaria, asegurando los cánones requeridos en todo proceso sancionador, el Supremo interprete de la Carta Fundamental, ha desarrollado en reiterada jurisprudencia que el debido proceso garantiza el respeto de los derechos y garantías mínimas con las que debe contar todo justiciable, para que una causa pueda tramitarse y resolverse con justicia. Que la causal de vacancia por “Permanente incapacidad moral” se encuentre acreditada, justificada, sustentada y motivada en los parámetros, lineamientos y razones que sean producto de la dación de una ley de Desarrollo Constitucional, que recoja la opinión fundamentada de los Colegios de Abogados, de las Universidades y de los gremios empresariales acreditados (inclusive de las Iglesias, debidamente reconocidas por el Estado peruano).

6.5. PARÁMETROS – LINEAMIENTOS

6.5.1. Inconducta, impericia, ineptitud, incapacidad política, en el ejercicio de la Jefatura de Estado (arquetipo: aquel que designe a Ministros y altos Funcionarios del Poder Ejecutivo, desoyendo, descartando, desnaturalizando la esencia de la meritocracia, el perfil para el cargo, incumpliendo los requisitos legales y exigencias elementales para la función pública).

(*) Ley N° 31419, Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción en el Estado.

EJEMPLO: El Jefe de Gobierno que ha generado la polarización radical de los entornos sociopolíticos, produciendo en la práctica política estadual, la ausencia de dialogo, de

consensos, de concertación, de negociaciones en beneficio del Estado y la Nación.

Es el individuo que, arrancando al país, sus valores, (patriotismo, civismo, lealtad a la República), haya permitido el saqueo del Estado y admitido actos probados de corrupción de sus allegados, partidarios, funcionarios de Gobierno y su entorno familiar y amical.

6.5.2. Incapacidad moral, continua duradera, constante, habitual, perenne, incambiable, intensa, notoria y permanente durante el periodo presidencial (actos deshonestos, carentes de ética y moral).

EJEMPLO: El Presidente que no cumple con la pensión alimenticia de sus hijos o agrede físicamente a su esposa.

El mandatario que incurre en hechos lesivos a la moral pública (delimitar los alcances de esta conducta personal a través la ley de Desarrollo Constitucional y recibiendo los aportes de la sociedad civil organizada).

VI.- DOCTRINA DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES²⁹

I. INTRODUCCIÓN

El tratamiento de dicha temática nos impele a determinar preliminarmente, la conceptualización y ámbitos de referencia de dos conceptos: juridicidad y política.

Alberto Spota [Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente. Buenos Aires: Depalma, 1991] consigna que lo **jurídico** emana de la existencia de normas legales adscritas a un ordenamiento; en donde de un lado, se consigna reglas de conducta sujetas a cumplimiento obligatorio; y del otro, se enuncia sanciones en caso de la desobediencia de estas. Para tal efecto, instituye los denominados órganos jurisdiccionales.

Mas aun, como señala Carl Friedrich Graf von Westphalen [la intervención del sistema de Justicia' La reputación del juez político. Zúrich: Interfons AG, 1975] consigna que lo jurídico es una parte de la teoría y la praxis política.

Por el contrario, la **política** expone una actividad que propende a través del ejercicio del poder estatal o de los derechos políticos reconocidos en la Constitución, el realizar o hacer realizable un determinado orden convivencial derivado de los fines del Estado.

La política expresa un proceso de resolución o cooperación en pro de la solución de las demandas, necesidades o conflictos de interés público, que aparecen en el seno de la sociedad política.

Así, lo político tiene que ver con los fenómenos relacionados con los fundamentos, organización, ejercicio, objetivos y dinámica del poder de mando y disposición dentro de una colectividad. En esa línea, propende a asegurar la gobernabilidad, la gobernanza y el cumplimiento de los fines estatales previstos en la Constitución.

²⁹ Víctor García Toma

Por ende, deviene en la fontana orientadora y ejecutora de cambios y es el venero impulsor de respuestas ante lo socialmente exigido, necesario, conveniente súbito, repentino o inesperado; y en ese contexto, impele a actuar tanto en las situaciones calificables de ordinarias como extraordinarias.

Como tal, tiene que ver con la práctica del gobierno de un pueblo. Por ende, involucra las nociones de autoridad y sujeción reglada en el seno de una comunidad, en aras de alcanzar y sostener un orden de convivencia libre y en lo posible justo.

El acto político es imprescindible para la gestación y consolidación de un orden político. Mediante este, el Estado de manera unilateral promueve medidas eficaces para el logro de los intereses supremos de la nación.

Ello supone una apreciación subjetiva de los aspectos a enfrentarse y las consecuencias a producirse.

En ese contexto, Ricardo Haro [*El ejercicio de las facultades privativas de los poderes estatales ¿es susceptible del control jurisdiccional de la constitucionalidad? En. Revista Peruana de Derecho Público. Año 24, numero 46, 2023*] define el **arbitrio político** como aquella capacidad para decidir potestativamente entre una pluralidad de opciones o para instrumentalizar una inédita, como consecuencia de la presentación de iniciativas o desafíos que debe asumir el poder estadual.

En esa orientación, la actuación de los órganos políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo) actúan desde la Constitución, en dos planos:

- a) El plano normativo, en donde sus actividades están expresamente regladas en clave jurídica.
- b) El plano de las cuestiones políticas no justiciables, en donde sus actividades están autorizadas por el texto supra para desenvolverse conforme al criterio de discrecionalidad o libre arbitrio. Ello sin rebasar dicho marco permisivo

II. LOS ORÍGENES DE LA DOCTRINA Y SU EXPRESIÓN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Entre los antecedentes de esta materia puede citarse la posición judicial asumida por la judicatura inglesa en el caso del del tercer duque de York vs. Enrique VI (Inglaterra) La teoría judicialmente enunciada tuvo por objeto enervar que las materias relacionadas con la monarquía pudiesen ser objeto de intervención judicial.

El tercer duque de York promovió en 1460, un juicio contra el rey Enrique IV (1422-1480). La litis se centró en solicitar a la Corte la declaración de legitimidad para ocupar el trono de Inglaterra.

Dicho conflicto surgió en el contexto de la célebre lucha entre las casas de los York y los Lancaster al inicio de la “Guerra de las Rosas” (1455-1487); la cual recibió esa denominación en razón a que la casa de los York se identificaba emblemáticamente con una bandera con enseña que exponía una rosa roja, en tanto que la casa de los Lancaster lo hacía con una rosa blanca.

Ambas dinastías adscritas a la rama reinante de los Plantagenet procedían de un tronco común: Eduardo III (1327-1377).

La historia registra que los York fueron alejados del poder monárquico a consecuencia del derrocamiento parlamentario de Ricardo XIII, en favor de su primo Enrique de Lancaster (Enrique IV 1399-1413).

El tercer duque de York sostuvo ante la Corte que tenía derecho preferente a la corona, en virtud de que el descendía por línea directa del tercer hijo de Eduardo III; en tanto que el rey emplazado era descendiente del cuarto de dicha prole.

Sobre la materia, la judicatura señaló que “esta no se atrevería a entrar en ninguna dilucidación respecto a ello, porque incumbía a los lores del rey –el Parlamento– tomar conocimiento de estas materias y mediar en ellas”.

Debe advertirse que el conflicto entre ambas dinastías concluyó en 1487, con el ascenso al trono del Lancaster Enrique VII y su posterior casamiento con Isabel de York; asegurándose así la unión de dichas dinastías. Con tal propósito la monarquía inglesa asumió la denominación de dinastía Tudor.

Dicha dinastía adoptó como símbolo la denominada Rosa Tudor, la cual tiene pétalos con los colores rojo y blanco.

Asimismo, emergió como consecuencia de las formulaciones planteadas por John Locke en su libro *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1660) y por Carlos de Secondat señor de la Brede y barón de Montesquieu en *El Espíritu de la Leyes* (1748), en donde planteando el principio de la denominada división de poderes, expusieron la existencia de una función residual de carácter discrecional denominada según sea el léxico de los autores, prerrogativa o de poderes extraordinarios.

Locke consigno el atributo de la prerrogativa en favor del Poder Ejecutivo (el rey) para los casos de política exterior y defensa; Montesquieu lo hizo en favor del Poder Legislativo en las circunstancias de grave anormalidad convivencial.

En los Estados Unidos dicha doctrina fue enunciada por primera vez, en el caso de *John Ware vs. Daniel L. Holton* en 1796.

En dicho proceso la Corte Suprema se rehusó a pronunciarse acerca de si el tratado de París de 1783, que dio término al conflicto bélico con Inglaterra, había sido infringido por el Poder Ejecutivo

Asimismo, se negó a aconsejar al presidente George Washington acerca de los aspectos legales de la política internacional Estado.

La propia Corte Suprema se pronunció en términos abstencionistas en el caso del marino Jonathan Robbins (1801).

Allí el juez John Marshall convalidó la decisión adoptada por el presidente John Adams de extraditar hacia Inglaterra a una persona condenada por asesinato en alta mar.

En dicha sentencia se consignó que “El presidente es el único órgano de la nación en sus relaciones exteriores, y su único representante ante las naciones extranjeras. Como consecuencia, cualquier acto que se desempeñe se realizará exclusivamente a través de él”.

En el caso *William Marbury vs. James Madison* en 1803, el propio juez John Marshall señaló en relación con la facultad discrecional para nombrar a ciudadanos en importantes cargos públicos que “Por la Constitución de los Estados Unidos, el presidente está investido con algunos importantes poderes políticos, en el ejercicio de los cuales debe usar su propia discreción y es responsable ante su país solamente en su carácter político y ante su propia conciencia”.

Más aún, expresó que “La competencia de la Corte es solamente, para decidir sobre los derechos de los individuos, no para inquirir cómo el Poder Ejecutivo desempeña sus deberes, en los cuales tiene completa discreción”.

En el caso *Martin Luther vs. Martin Borden* en 1849, la Corte Suprema de los Estados Unidos señaló que “revisar la legitimidad del gobierno en ejercicio en Rhode Island, era una cuestión política ajena a la jurisdicción del Tribunal”.

Al respecto, es del caso comentar que la legislatura del Estado de Rhode Island para hacer frente a una intentona de golpe de Estado promovido por un ciudadano de apellido Dorr, declaró la ley marcial en todo el territorio.

Dicha situación se generó a raíz de la aplicación de una antigua ley electoral que se apoyaba en el restrictivo criterio censitario (económico); y, por ende, antidemocrático.

Como consecuencia de dicha decisión, un grupo de milicianos irrumpió en la casa de Martin Luther acusado del delito de traición.

Luther demandó al Estado de Rhode Island en la persona de un cuestionado funcionario de apellido Borden, por los daños materiales ocasionados en su casa, a raíz de la violenta incursión de los milicianos.

Asimismo, argumentó que el gobierno estadual era ilegal y solicitó que se dispusiera la intervención del gobierno federal, en aplicación de la cláusula de garantía prevista en el artículo 4 sección cuarta de la Constitución de 1787.

En Francia aparece una figura similar por sus consecuencias, conocida como *acte de gouvernement* o acto de gobierno; la cual también se encuentra excluida del control jurisdiccional.

Dicho concepto se expone raíz del caso Lafitte, durante la restauración borbónica de Luis XVIII en 1822.

Al respecto, el Consejo de Estado rechazó un recurso presentado por el banquero Jacques Lafitte que exigía la liquidación de una serie de pagos atrasados de una renta asignada a la princesa Borghese, integrante de la familia Bonaparte, alegando que “el reclamo [...] se refiere a una cuestión política, cuya decisión corresponde exclusivamente al gobierno”.

Es del caso señalar, que Napoleón Bonaparte había otorgado a la princesa Borghese una renta de 670,000 francos. Esta posteriormente vendió dicho crédito a favor del citado banquero.

La derrota de Napoleón Bonaparte en Waterloo (1815) ocasionó que el estado dejase de pagar dicho crédito.

Un año después, mediante una ley expedida por Luis XVIII, se privó a la familia del otrora victorioso general gobernante de todos los bienes recibidos a título gratuito.

El banquero Laffite había solicitado el reembolso de todos los créditos no pagados hasta la dación de la ley de 1816.

Posteriormente en 1867, aparece el caso del duque Duc d’Aumah durante el gobierno del emperador Napoleón III; en donde el embargo y la posterior negativa de restitución de los ejemplares de un libro escrito por un enemigo político del emperador –pretendiente al trono de Francia y exiliado– fueron considerados “como ‘actos políticos’, los que, por su naturaleza, no son susceptibles de ser

defendidos por abuso de poder ante el Consejo de Estado, ya que esta es una vía contenciosa”.

Dicho ente se declaró incompetente para resolver la controversia planteada contra el Poder Ejecutivo amparándose en que el acto cuestionado respondía a un móvil político; por ende, no justiciable.

En nuestro continente la Corte Suprema de Argentina fue la primera en afiliarse a dicha doctrina, a través del caso Joaquín Cullen vs. Mariano Llerena en 1893. Al respecto, es dable consignar que durante la presidencia de Luis Sáenz Peña (1892-1895) se generalizaron enfrentamientos entre la facción roquista de derecha y la facción radicalista de izquierda.

En ese contexto, se produjeron revueltas en las provincias de Buenos Aires, San Luis y Santa Fe. En esta última un grupo de facciosos destituyó al gobernador Cafferata y lo reemplazó por Mariano Candiotti; el cual se autodesignó como gobernador provisional.

El presidente Luis Sáenz Peña estableció el régimen de excepción y designó a Baldomero Llerena como interventor de la provincia de Santa Fe.

En ese contexto, Joaquín Cullen promovió una acción judicial en supuesta representación de la provincia de Santa Fe, propugnando la restitución del gobierno provisional auto instituido por Mariano Candiotti.

La Corte Suprema consideró que “la intervención nacional en las provincias [...] es un acto político por naturaleza, cuya verificación corresponde exclusivamente a los poderes políticos de la nación sin ningún tipo de participación del Poder Judicial.

[...] se pretende expresamente el restablecimiento del Gobierno provisorio que representa el poder político de la Provincia y que se mande suspender la intervención que se realiza en ella por el Poder Ejecutivo en cumplimiento de una ley; reclama una decisión de carácter general, que comprenda todo el régimen de Gobierno de la provincia de Santa Fe, una sentencia de naturaleza política y de

efecto puramente político, controlando y revocando disposiciones y actos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo de la nación, en materia de la exclusiva competencia de dichos poderes; lo que se encuentra fuera de las atribuciones de esta Corte.

[...] cada uno de los tres altos poderes que forman el gobierno de la nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente”.

III. LA DOCTRINA DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES

En vía de interpretación, cabe señalar que, desde el propio corpus constitucional, aparece el concepto de las cuestiones políticas no justiciables, al establecer en favor del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, espacios de discrecionalidad o libre arbitrio, a efectos de alcanzar los fines estatales a ellos instituidos. Por ende, está ligado directamente a la función de poder racionalizado por la Constitución y para el cumplimiento de los fines estatales.

Comprende la potestad de determinación entre una pluralidad de opciones o de acción reactiva constitucionalmente aceptables.

En realidad, la cuestión política alude a decisiones en donde debe hacerse presente la perspectiva y perspicacia del del gobernante, la necesaria potestad de libre posición ante situaciones de antemano no determinables: así como la determinación sobre asuntos puramente políticos.

Así, hace referencia a acciones creadoras, a fuentes de cambio impulsoras de lo novedoso que condicionan su existencia a los imprevistos de la tarea gubernamental. Por ello exige un margen de discrecionalidad.

Como hemos observado precedentemente, en la doctrina y jurisprudencia constitucional se ha establecido la exclusión de ciertos actos gubernamentales del control de constitucionalidad, en razón a que estos implican una *cuestión política*.

Luis Silva Irrazabal [*Las cuestiones políticas: una doctrina sobre los límites del Poder Judicial. El caso de los Estados Unidos*. Chile: Universidad de Talca. 2016, Año 14, N° 2] refiere que se trata de aquellas situaciones que, por tener una dimensión política, se reserva privativamente una competencia a los actores políticos propiamente dichos. Así, reconoce la potestad de los poderes políticos del Estado de hacer o no hacer algo de manera discrecional y de suyo potestativa, por licencia competencial establecida en la Constitución.

Juan Gustavo Corvalán [*Estado constitucional y división de poderes*. Buenos Aires: Astrea, 2016] señala que la expresión cuestión política comprende todos los casos del ejercicio del poder bajo la égida de la discreción política.

Así, se trataría de actos técnicamente neutros o no determinables en clave jurídica; que, por ende, no ameritarían una revisión judicial de los mismos.

Carlos Fayt [*Derecho político*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1965] consigna que son actos de autonomía de iniciativa y libertad de acción dentro del marco de una facultad discrecional reconocida por la Constitución, los cuales gozan de inmunidad jurisdiccional ya que este está vedado de revisar el juicio de valor de contenido político en una determinación a cargo ya sea del Ejecutivo o del legislativo; empero siempre están sujetos al control político.

Luis Sánchez Agesta [*principios de Teoría Política*. Madrid: Editora Nacional, 1972] consigna que en tanto el derecho se ajusta a actos ordenados y previstos por una norma que culmina con su cumplimiento; en cambio la acción política discurre por el ámbito de la ejecución innovadora fuente de avocamiento ante el impulso de lo nuevo o imprevisto.

Este poder discrecional indica libertad de arbitrio en la toma de decisiones sobre determinados asuntos.

El Tribunal Constitucional en el caso Juan Carlos Callegari Herazo (Expediente N° 00090-2004-AA/TC), ha señalado que los actos del Estado pueden ser calificados de discrecionalidad mayor, intermedia y menor.

Los actos de discrecionalidad mayor tienen naturaleza política, ya que son aquellos en donde el margen de arbitrio para decidir no se encuentra acotado o restringido por concepto jurídico alguno. Por ende, el ente político dotado de competencias no regladas se encuentra en la facultad de optar plenariamente.

Debe advertirse que la discrecionalidad debe ser observada como un acto de racionalidad que parte de la de la comprensión del mundo y las circunstancias que rodean la actuación de la autoridad; plantea el uso de una inferencia (deducir y sacar conclusiones a partir de las proposiciones consideradas como verdaderas o falsas y antecedentes de los que dispone

La discrecionalidad no puede transgredir los límites de lo jurídicamente concedido por la Constitución para decidir sobre algo.

Dicho acto ostenta una naturaleza suprema en virtud que manifiesta la voluntad de un órgano político –Ejecutivo o Legislativo– a efectos de crear, regular, modificar o extinguir una relación a fin al poder estatal.

Samuel Warren [Citado por Segundo Linares Quintana. Derecho. constitucional e instituciones políticas. Buenos Aires: Depalma,1976] señala que la cuestión política hace referencia “a aquellas situaciones que bajo la Constitución son decididas por el pueblo en su capacidad soberana, o que han sido delegadas a la completa discreción de los departamentos ejecutivo o legislativo”.

Lucio Pegoraro [*Lineamientos de la justicia constitucional comparada*. Turín: Coiappichelli, 1998] sostiene la imposibilidad de acceder a una definición concreta, ya que la razón que la sustenta se da dentro de un circuito cerrado, en donde las cuestiones políticas devienen en asuntos sin solución en el proceso

judicial; y los inadmisibles en el proceso judicial terminan siendo cuestiones políticas.

Los actos conformantes de la denominada cuestión política quedan a merced de decisiones discrecionales de las autoridades del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, respectivamente.

La adopción de determinada medida comprendida como “cuestión política” está librada a los criterios siguientes:

a) Oportunidad

Entendida como las circunstancias propicias de concordancia ante un suceso concreto, entre los distintos grupos políticos que representan a la ciudadanía; o entre el Ejecutivo y el legislativo.

b) Necesidad

Entendida como la decisión imprescindible a las circunstancias políticas, económicas o sociales existentes en un espacio-tiempo.

c) Conveniencia

Entendida como la decisión adecuada y precisa a las circunstancias descritas. Ergo, es entendida como una determinación provechosa o beneficiosa de cara a los intereses del país.

d) Previsión de Consecuencias

Entendida como la capacidad de considerar los efectos políticos, sociales y económicos que generara la decisión, más allá de la presunta necesidad y conveniencia. Implica avizorar los efectos inmediatos sobre la gobernabilidad y gobernanza del país. Así, debe prevenir la sostenibilidad de la normal actuación de los poderes y de la población en general, así la preservación de los mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental

e) Consenso parlamentario

Entendida como la capacidad de obtener el aval de una mayoría calificada favorable a la determinación, entre la variopinta representación congresal.

Tales decisiones no se vinculan inmediata o directamente con los derechos subjetivos de los ciudadanos; ergo, no fija para ellos consecuencias jurídicas que los afecten de manera contigua, propinqua o inminente; aunque obviamente algún efecto secundario o colateral pueda tener, sin afectar con el contenido esencial de los mismos.

La cuestión política no tiene contenido ni configuración jurídica prescrita, en cuanto a su aspecto material.

La cuestión política se expresa dentro de los alcances del principio de separación de poderes, sin mengua del control residual en aplicación del principio de control y balance en lo relativo a la verificación de un procedimiento establecido por la Constitución o las leyes, sobre la emisión de actos políticos no cuestionables por el fondo en la vía jurisdiccional.

Dicha actividad sostiene el equilibrio inter orgánico de poderes y evita el denominado “sultanismo judicial”.

En efecto, existe el vicio de in totum la política llegando a determinar los actos gubernamentales en un despacho judicial, sin ciencia ni conciencia clara del fenómeno de la gobernabilidad y las prospecciones del estadista

De lo expuesto se colige que los órganos Ejecutivo y Legislativo por tener a su cargo la dirección o marcha política del Estado, no deben ser objeto en sus específicos campos de acción, de la intervención judicial, en la misma medida que estos no deben interferir en los procesos de administración de justicia.

En ese orden de ideas, se expone que, así como tras la decisión final en un proceso judicial no cabe revisión alguna por parte de otro ente estatal; en los asuntos de

estricta naturaleza política tampoco cabe intervenir jurisdiccionalmente tras una decisión final sobre dicha materia.

A nuestro entender, si bien es correcto aceptar que en el ejercicio de sus competencias políticas. El Ejecutivo y el Legislativo tienen capacidad para decidir en algunas materias con arreglo a su propia discrecionalidad, juicio de valor y sentido de prudencia; no es menos cierto que a la jurisdicción constitucional le corresponde pronunciarse sobre su existencia, extensión, forma de manifestación y cumplimiento de formalidades procesales.

Ahora bien, es más fácil exponer la doctrina referida a que la cuestión política es aquella que escapa del dominio jurisdiccional, que determinar con precisión los asuntos que quedan dentro de dicha esfera.

Al respecto, Alberto B. Bianchi [El control de la constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucional. Buenos Aires: Álvaro Badilla Depalma, 2001, pág. 98]

afirma que “las cuestiones políticas [...] luego de casi dos siglos de desarrollo jurisprudencial y doctrinario, no constituyen en sí mismas un grupo cerrado y homogéneo de decisiones. Por el contrario, integran un listado en donde constantemente se producen altas y bajas”.

César Landa Arroyo [“Justicia constitucional y political questions”. En: *Pensamiento Constitucional*, Año VII, N° 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2000] estima que la calificación de un proceso constitucional como político, no tiene una definición a priori, sino es casuístico; ello en la medida que, la política opera con categorías decisionistas, acordes con el Zeigeist –espíritu del tiempo– de cada época y país, aunque dentro del marco político y jurídico del régimen democrático y constitucional.

Ricardo Haro [ob.cit] expone que existe presencia jurisdiccional en aquello en que la norma regule la cuestión, a efectos que permita declarar alguna infracción legal o constitucional.

Dicho de otra forma, existe expresión jurisdiccional respecto de todo el ámbito de lo normado y en toda la hondura de lo normado, pero nunca más allá de lo normado”.

En clave histórica se entiende que el carácter no justiciable de ciertos actos de carácter político responde a la necesidad de preservar los principios de separación y equilibrio en los órganos estatales. En concreto, evita la denominada “omnipotencia de la magistratura”

Es evidente que La Constitución propone concurrentemente de un lado, espacios juridizados; y, del otro, espacios de acción abiertos a la inteligencia, conocimientos, experiencia y sagacidad del gobernante.

En ese contexto, en caso las que la Constitución hubiere declarado expresa o tácitamente “espacios de exención “por su calidad de cuestión política no justiciable, le corresponderá a la judicatura efectuar las acciones de autorrestricción.

Dicha manifestación es expresión concreta del poder volitivo del gobernante; el cual se fundamenta en una autorización expresa o implícita del texto supra. Esto implica tener en cuenta la oportunidad y conveniencia de la acción política en aras de salvaguardar los intereses del cuerpo político.

En suma, la Constitución y la actividad estatal son una realidad jurídica, pero también una realidad política.

Así, la actividad política se mueve dentro del ordenamiento jurídico, empero en ciertas circunstancias estas se desplazan necesariamente- con la autorización del derecho- hacia comportamientos y acciones que quedan sujetas a amplias opciones de oportunidad, experiencia, conocimiento de la realidad, astucia, perspicacia etc., del gobernante. Estas tienen como horizonte de un lado, la gobernabilidad y la gobernanza; y, del otro, el bien común y la existencia misma del Estado.

La cuestión política es la consecuencia de la división de funciones asignadas a los poderes del Estado.

De allí que aparezcan zonas de competencia intrínsecamente propias de órganos de naturaleza política (Ejecutivo-Legislativo); los cuales deben resolver complejas circunstancias de carácter político, económico o social que requieren de determinaciones gubernativas discrecionales.

Estas determinaciones responden a criterios de oportunidad y conveniencia que no pueden ser evaluados judicialmente, en razón a que escapan a la naturaleza de lo justiciable y porque el operador jurisdiccional carece de los elementos de juicio, información y conocimientos suficientes para proceder a su evaluación.

Señálese además que la gobernabilidad de un cuerpo político requiere que algunas determinaciones respondan a “un solo mando, una sola dirección y voz”.

En suma, la Constitución y la actividad estatal son una realidad jurídica, pero también una realidad política.

Así, la actividad política se mueve dentro del ordenamiento jurídico, empero en ciertas circunstancias estas se desplazan necesariamente- con la autorización del derecho- hacia comportamientos y acciones que quedan sujetas a amplias opciones de oportunidad, experiencia, conocimiento de la realidad, astucia, perspicacia etc., del gobernante. Estas tienen como horizonte de un lado, la gobernabilidad y la gobernanza; y, del otro, el bien común y la existencia misma del Estado.

La cuestión política es la consecuencia de la división de funciones. De allí que aparezcan zonas de competencia intrínsecamente propias de órganos de naturaleza política (Ejecutivo-Legislativo); los cuales deben resolver complejas circunstancias de carácter político, económico o social que requieren de determinaciones gubernativas discrecionales.

Estas determinaciones no pueden ser evaluadas judicialmente, en razón a que escapan a la naturaleza de lo justiciable y porque el operador jurisdiccional carece de los elementos de juicio, información y conocimientos y experiencia política para proceder adecuadamente a su evaluación.

Señálese además que la gobernabilidad de un cuerpo político requiere que algunas determinaciones respondan a “un solo mando, una sola dirección y voz”.

Dicho tipo de discrecionalidad está solo sujeto al control político. Dicho tipo de discrecionalidad está solo sujeto al control político; el cual se manifiesta en los planos siguientes.

El plano institucional que implica la aplicación congresal de los institutos de la invitación para informar, la solicitud de informe, la interpelación, la censura, etc.

El plano electoral que implica la evaluación sufragial de la ciudadanía, acerca del acierto o desacierto de esas decisiones; lo que conlleva a una renovación o no renovación de la confianza en el mandato conferido; el aumento, la mantención o disminución de la representación popular; etc.

En el plano de la opinión pública que implica el juicio de valor a través de los medios y redes de comunicación social, así como las expresiones de la sociedad civil organizada

El plano histórico que implica el veredicto plasmado en la memoria colectiva de la Nación.

IV. LA ARGAMASA FORMAL Y MATERIAL DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS

Raúl Gustavo Ferreyra [“Sobre las cuestiones políticas y el control de constitucionalidad difusa en los estados federales”. En: *Seminario Internacional sobre Tribunales Constitucionales*. Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2008] señala que las cuestiones políticas “son el

resultado de una facultad privativa; es decir, el ejercicio de una atribución propia de los poderes constituidos (eminentemente políticos)”.

En ese contexto, Ricardo Haro [ob. cit.] expone que un acto estatal presupone los siguientes:

- a) La existencia de un órgano emisor autorizado por la Constitución.
- b) La competencia o atribuciones asignadas al órgano emisor.
- c) El procedimiento establecido por la Constitución o la ley, para el ejercicio de dicha competencia a cargo de un órgano emisor (requisitos, iter formativo, plazo, etc.).
- d) La situación fáctica y requirente de decisión; la cual se constituye en la demanda para la actuación gubernamental
- e) El arbitrio y la decisión eminentemente política en cuanto a una expresión de ponderación, tino político, conocimientos, experiencia, conveniencia, eficacia practica de cara a la gobernabilidad y la gobernanza.

V. LAS POSTURAS EN EL DERECHO COMPARADO

La doctrina de la cuestión política no justiciable ha sufrido en el tiempo limitaciones en cuanto indemnidad; amen que ha aparecido también sin éxitos posturas con vocación de su “destierro” del derecho constitucional. Al respecto veamos lo siguiente:

A) LA POSTURA DE ADMISIÓN INCONDICIONADA

Esta tiene su génesis en lo resuelto por la judicatura inglesa y norteamericana; así como por las decisiones del Consejo de Estado francés. Así, esta posición

reconoce que escapa a la competencia de la jurisdicción constitucional la irrevisibilidad de las determinaciones y juicios de valor de una decisión política. Ello en razón a que existen acciones gubernamentales que no se sancionan en las cortes, sino en la opinión pública, las urnas, el juicio de la historia. Ello sin mengua del control político (interpelación, censura, etc.).

Ahora bien, la extensión de esta zona de discrecionalidad no revisable es diminuta y excepcional; empero, en lo específico como bien dice Ricardo Haro [ob.cit] las cuestiones políticas son aquellas que la judicatura reconoce como tales.

La jurisprudencia acredita que la judicatura ante la duda de la determinación declara que el acto cuestionado es justiciable.

B) LA POSTURA DE ADMISIÓN CONDICIONADA

Esta tiene su génesis en las decisiones jurisdiccionales de controlar el procedimiento de adopción de dichas decisiones y el respeto de los derechos fundamentales de forma directa en relación al caso de una persona en particular. Esta es la postura adoptada por el Tribunal Constitucional en los casos Cesar Humberto Tineo Cabrera [Expediente N° 00156-2012-PHC/TC] y Martin Vizcarra Cornejo [Expediente N° 00003-2022-PCC/TC].

Dicha intervención bajo el sustento del debido proceso formal es excepcionalísima y su justificación radica en la gravedad objetiva del hecho controvertido.

C) LA POSTURA DE NO ADMISIÓN

Esta postura tiene su génesis en la decisión adoptada por la Corte Suprema de Costa Rica en el caso Roberto Zamora Bolaños y otros expedido en fecha 8 de setiembre de 2004. Como expone Néstor Pedro Sagüés [*Reflexiones sobre la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables, a propósito de la coalición*

contra Irak. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005] esta posición declara que no existe zona alguna exenta del control jurisdiccional.

Es del caso, que el gobierno de Costa Rica presidido por Abel Pacheco emitió un comunicado en fecha 19 de marzo de 2003, pronunciándose a favor de la constitución de la Coalición Antiterrorista encabezada por Estados Unidos y otras cuarenta y cinco naciones, a raíz del atentado contra la ciudad de Nueva York.

El gobierno expuso que ante el dilema paz o terrorismo Costa Rica no era neutral.

Posteriormente, el 22 de marzo se emitió un nuevo pronunciamiento en donde Costa Rica se adhería formalmente a la Coalición en expresión de solidaridad internacional.

Ante esta postura política, el Colegio de Abogados, el defensor de habitantes, etc. plantearon una acción de inconstitucionalidad, señalando que dicho apoyo moral violentaba el sentimiento pacifista del pueblo costarricense; así como que este se había realizado al margen de lo previsto en la carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

La Corte dispuso la nulidad de los efectos jurídicos de dichos pronunciamientos, así como la realización de las gestiones que fueren menester para exigir que el gobierno de los Estados Unidos excluyese a Costa Rica de la lista que aparecerá en la página Web de la Casa Blanca, de los países aliados a la Coalición Antiterrorista.

Estas posturas han generado reflexiones disímiles; a saber:

Un sector de la doctrina estima que la postura de admisión ha servido de coartada para que un órgano jurisdiccional evite pronunciarse sobre un tema que corresponde a autoridades que ejercen el poder de manera férrea.

Al respecto, Grove Heins [Citado por Ricardo Haro. ob. cit.] expone que “se trata de un método inventado por la judicatura para evitarse conflictos con los poderes políticos”.

Para otro sector de la doctrina, la postura de inadmisión puede generar la “sensualidad del poder jurisdiccional”, ya que quien imparte justicia puede verse tentado a extender sus facultades en grado sumo.

Así, instituye el “Gobierno de los jueces”, y en donde bajo el pretexto de controlar termina emitiendo, vía jurisprudencial, un típico acto político.

En suma, ello puede implicar por la falta de autorrestricción una anomalía constitucional y axiológica, que se expresa como un arbitrio omnicompetente y, por consiguiente, omnipotente. Estas sentencias-actos políticos se emiten sin que la ciudadanía haya dado anuencia alguna para que, a través de la judicatura, se ejerza el gobierno.

De allí que la doctrina prevaleciente estime que la admisión condicionada se ha ganado un espacio en la praxis jurisdiccional, a efectos de defender los principios de legalidad y tutela en los casos de vulneración de procedimiento adoptado para la decisión o la infracción objetivamente grave del debido proceso.

VI. EL DESPLIEGUE DE LA DOCTRINA DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES

En tiempos de consolidación plena de la constitucionalidad se han presentado en los Estados Unidos, entre otros, los casos siguientes:

Linus Paulin vs. Robert McNamara (1964), en donde un activista experto en bioquímica y educación superior (Premio Nobel de Química) solicitó que se prohibiese al secretario de Defensa y a la Comisión de Energía Atómica, la continuación de los experimentos nucleares.

Al respecto, la Corte Suprema declaró que “La decisión de los grandes asuntos de política nacional a partir de la política exterior, no presentan ningún problema reconocido judicialmente. Por tanto, los tribunales carecen de competencia para decidir sobre la materia”.

Robert Leiftig vs. Robert McNamara (1966), en donde un miembro del ejército de los Estados Unidos, señaló que la intervención militar en Vietnam era inconstitucional por la carencia de ratificación expresa del Senado Federal. Así, el secretario de Defensa en modo alguno ostentaba competencias, para la disposición del personal militar y material bélico en dicha guerra

La Corte Suprema declaró que la causa era una cuestión política no justiciable; la misma cuyo tratamiento era de exclusiva competencia del Senado federal.

Melvin Laird vs. Estados Unidos (1970), en donde un residente del Estado de Massachusetts esgrimió que al haberse allí aprobado una ley por la cual ninguno de sus miembros tenía la obligación de servir militarmente en el extranjero en caso de hostilidad armada, en tanto no se produjese la ratificación del acto de guerra por el Congreso Federal.

En suma, impugnaba la constitucionalidad de la intervención militar de los Estados Unidos en el conflicto en Vietnam, ya que no existía una decisión de declaración ratificatoria a la determinación del Poder Ejecutivo, por parte del Poder Legislativo.

La Corte Suprema, reitero los alcances de la doctrina de la cuestión política no justiciable, cuyas materias incursas son de competencia de los órganos políticos.

En ella se considera que la autoridad está sujeta al recto proceder, la sagacidad, convicción y percepción y perspicacia política de su ejercitante. Tal el caso de la implementación de la política exterior y las relaciones internacionales.

Barry Goldwater vs. Jimmy Carter (1979), en donde a raíz de la decisión del Pdte. Carter de denunciar unilateralmente el tratado de Defensa con la república de Taiwán, a efectos de suscribir otro por razones de política exterior con la República Popular China (quien siempre ha reclamado derechos soberanos sobre Taiwán), originó la demanda del Senador Goldwater , sosteniendo haberse actuado al margen del Congreso de los Estados Unidos.

La Corte estimo que este era un asunto que por su naturaleza tenía las características de una cuestión política.

Walter Nixon vs. Estados Unidos (1993), en donde a raíz de la condena de un juez federal del estado de Mississippi por haber efectuado declaraciones falsas como testigo en un litigio en un caso particular, el Congreso determino un proceso político a efectos de evaluar su destitución.

El demandante esgrimió haber sido separado del cargo sin que dicho proceso se realice en sesiones de pleno. En puridad se conformó un comité ad hoc de cinco miembros, sin mengua de la potestad de participación de los demás miembros del Senado. Finalmente, la votación se llevó a cabo en sesión de pleno.

La respuesta de la Corte siguió el criterio establecido en casos anteriores.

Un caso particularmente interesante es el suscitado en torno al juez del distrito de La Florida **Alcee L. Hastings vs Estados Unidos (1989)**; el cual fue acusado judicialmente de cohecho (soborno) tras supuestamente haber un pago en dinero, a efectos de reducir la pena de una banda criminal. Tras una primera condena, fue finalmente absuelto, retornando al ejercicio de la función jurisdiccional.

Posteriormente, el Congreso tras nuevas investigaciones con el apoyo del FBI, determinó que dicha absolución se produjo con perjurio, falsificación de documentos; lo que implico el socavamiento de la confianza ciudadana en la impartición de justicia.

En 1989 El Congreso le aplico la sanción de destitución en el cargo; mas no le impuso ninguna inhabilitación

Alcee L. Hastings intento que la decisión del Congreso fuera examinada por el Poder Judicial.

La Corte Suprema señalo que no era competente para revisar los procedimientos para juzgar políticamente a un ciudadano.

Cabe señalar que, Alcee L. Hastings- como líder de la comunidad negra- postuló y ganó una curul en la Cámara de representantes en 1991; en la continuo ininterrumpidamente hasta su muerte en el 2021.

En la Argentina, resulta destacable lo resuelto en el caso Aníbal Roque Baeza vs. Estado Nacional (1984) en donde la Corte consideró cuestión política no justiciable la convocatoria del Poder Ejecutivo a una consulta popular sobre los términos del arreglo de límites con Chile en la zona del canal de Beagle.

VII. LA APLICACIÓN DE LA DOCTRINA DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES EN NUESTRO PAÍS.

En nuestro país se esgrimirá, por primera vez, dicha doctrina en el caso Tiwinza [Expediente 01297-1999-AA/TC] en donde el Frente Obrero Estudiantil y Popular (FOCEP) solicitó la declaración de invalidez de la transferencia de propiedad del área denominada Tiwinza al estado ecuatoriano, en el marco de lo aprobado en el Protocolo complementario Peruano Ecuatoriano de Paz, Amistad y Límites de 1942. El Tribunal Constitucional resolvió declarando que, entre otras consideraciones debía observarse “la circunstancia y la oportunidad de una decisión política directamente vinculada con las relaciones internacionales y la búsqueda de la paz entre los pueblos, así como su desarrollo, no están sujetos a un control jurisdiccional, sino a la estimación de la opinión pública; por ende, la historia y el veredicto ciudadano expresado en las urnas, entre otros caminos, son los instrumentos por donde se viabiliza el control de dicha cuestión política”.

Asimismo, dicha doctrina fue referida por el Tribunal Constitucional apéndice de una dictadura en el caso Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur (Expediente N° 00340-1998/A/TC), en donde estimo que “ el ejercicio de la potestad de sanción específicamente la de destitución de altos funcionarios, no puede ser abiertamente evaluada en sede jurisdiccional, pues constituye un acto privativo del Congreso de la República, equivalente a lo que en doctrina se denomina como

‘*political questions*’ o cuestiones políticas no justiciables, también es cierto que tal potestad no es ilimitada o absolutamente discrecional, sino que se encuentra sometida a ciertos parámetros, uno de ellos y quizás el principal, es el de su ejercicio conforme al principio de razonabilidad, pues no sería lógico ni menos justo que la imposición de una medida de sanción se adopte tras una situación de total incertidumbre o carencia de motivación. De allí que [...] es un hecho inobjetable que este colegiado si pueda evaluar su coherencia a la luz de la norma constitucional”.

Es oportuno comentar que, tras esta fingida argumentación, dicho colegiado – entroncado políticamente al gobierno del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori– convalidó la ignominiosa destitución congresal de los magistrados al declarar infundada la demanda de acción de amparo por ellos presentada.

Debe recordarse que la arbitraria sanción les fue impuesta tras contestar un recurso de aclaración deducido por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima, con relación a la sentencia que emitieran sobre la inaplicación de los alcances de la Ley N° 26657 conocida como Ley de Interpretación Auténtica.

Asimismo, el tribunal Constitucional en el caso Alfredo Jalilie Awapara (Expediente N° 04053-2007-PHC/TC), consigno que la facultad presidencial denominada derecho de gracia contemplado en el inciso 21 del artículo 118 de la Constitución se encuentra comprendida como cuestión política; aunque sujeta a límites adjetivos y materiales.

En el primero apareja el cumplimiento de las formalidades procesales (refrendo, condición penitenciaria del beneficiado, etc.); en el segundo caso implica el respeto a los fines constitucionalmente protegidos de las penas y el respeto al principio-derecho a la igualdad de trato.

En ese contexto, el referido órgano avaló el cumplimiento de la Resolución Suprema N° 097-2006-JUS que concede el derecho de gracia a Alfredo Jalilie Awapara, debido

a haberse acreditado que era un procesado con un proceso penal en etapa de instrucción abierta por más del doble de su plazo de tramitación más su ampliatoria. Por ende, declaró nula la resolución de la Cuarta sala Penal Especial de la Corte Superior de Lima que había inaplicado la gracia presidencial concedida.

En el caso José Enrique Crousillat López Torres (Expediente N° 03660-2010-PHC/TC), señaló que era viable declarar la nulidad de la concesión de un indulto cuando este se hubiese concedido por error en la información entregada para la toma de decisión. Ello, en razón a que existiría una motivación aparente; lo cual no es admisible con lo dispuesto en el artículo 139 inciso 5 de la Constitución. En ese contexto, queda habilitado el control constitucional de la medida adoptada.

Por último, en el emblemático caso Congreso de la Republica [Expediente N°00003-2022-PCC/TC], el Tribunal Constitucional resolvió favorablemente en favor del órgano parlamentario, la demanda interpuesta por menoscabo de sus atribuciones por parte del Poder Judicial, en el marco de sentencias de amparo y medidas cautelares que afectaban el ejercicio de competencias exclusivas y excluyentes que tiene otorgamiento constitucional directo sobre la elección del defensor del Pueblo, la discusión y proceso de votación de un proyecto de sobre la modificación de la ley de la Superintendencia Nacional de Educación Superior y el establecimiento de una comisión investigadora sobre actividades del Jurado Nacional de Elecciones.

Al respecto, señaló que las cuestiones políticas no justiciables son juicios de competencia acerca del fondo de una materia; las cuales están respaldadas por los principios de autonomía y división de poderes. En esa línea declaró el valladar jurisdiccional sobre los actos de censura, veto legislativo, voto de investidura, potestad reformadora de la Constitución, creación de comisiones investigadoras, etc.

Dicha sentencia se entiende acaba con las inconstitucionales intrusiones del Poder Judicial, sobre materias de exclusiva y excluyente que competen a los órganos

políticos estadales; salvo el caso de las materias referibles a vicios graves de procedimiento o desconocimiento objetivamente grave de los principios y garantías del debido proceso.

VIII. LOS ACTOS CALIFICABLES COMO CUESTIÓN POLÍTICA NO JUSTICIABLES

A la fecha la jurisprudencia ha establecido gruesamente cuatro grandes grupos de actos excluidos total o parcialmente del control jurisdiccional, a saber: la política exterior y relaciones internacionales; la defensa nacional y régimen interior; el derecho de gracia; y los asuntos diversificados.

Al respecto, veamos lo siguiente:

A) LAS CUESTIONES POLÍTICAS EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR Y RELACIONES INTERNACIONALES

La política exterior implica la conducción y establecimiento de estrategias, decisiones y acciones destinadas a promover y proteger los intereses nacionales dentro del ámbito internacional; dentro de ese contexto establece posiciones, a efectos de coadyuvar en el ámbito del concierto de las naciones, a garantizar o reformular el orden político, económico, social, etc.

Las relaciones internacionales aluden a la dirección de la política internacional en lo atinente a interacciones y conexiones en pro del reforzamiento específico de vínculos con algunos estados en particular, en atención a razones geográficas, económicas, ideológicas, etc.

En ese contexto aparecen los asuntos en materia de celebración, aprobación, ratificación o denuncia de los tratados, la creación, retiro o cierre de las legaciones diplomáticas, la autorización de las actividades consulares en el país, etc.

B) LA CUESTIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL Y RÉGIMEN INTERIOR

La defensa nacional alude al conjunto de acciones y previsiones que permiten la supervivencia y permanencia del Estado. Ello incluye la integridad de este, así como su unidad y facultad de actuación con autonomía en lo interno y libre de subordinación en lo externo, posibilitando con ello que el proceso de desarrollo nacional se realice en las mejores condiciones.

El régimen interior alude al conjunto de acciones tendentes a vigilar y asegurar la protección de la ciudadanía en lo relativo a su integridad física, moral y patrimonial. Ergo, tiene que ver con la tranquilidad ciudadana y el respeto a las normas de orden público.

En ese contexto, se encontrarían exentas de control jurisdiccional las decisiones relativas a la declaración de guerra, la firma de la paz, el decretamiento del estado de excepción, etc.

En suma, los actos declarativos no son objeto de revisión judicial per se

C) LA CUESTIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE DERECHO DE GRACIA

El derecho de gracia constituye una prerrogativa que tienen los poderes políticos para impedir o extinguir la potestad punitiva concedida al Poder Judicial. Debe ser entendido como un acto de reconciliación en aras de la gobernabilidad, benevolencia o beneficio que se otorga como expresión primaria de una potestad soberana. Este derecho tiene las expresiones siguientes: la amnistía, el indulto y la conmutación de penas.

D) LA CUESTIÓN POLÍTICA EN ASUNTOS DIVERSIFICADOS

Estos aluden al conjunto de actos políticos de segundo orden. En puridad aparecen como una suerte de “cajón de sastre” de ciertas decisiones políticas del Ejecutivo y del Legislativo.

En ese contexto, se encuentran exentas de control jurisdiccional las decisiones relativas al otorgamiento de pensiones de recompensa o compensación, las condecoraciones a nombre de la nación, la denominación de los eventos nacionales, el erigimiento de monumentos, la creación de efemérides, etc.

e) La determinación de nombramientos y designaciones de altos funcionarios públicos.

f) La ejecución de competencias puramente políticas (invitaciones para informar, pedido de informes, interpelaciones, censuras, creación de comisiones investigadoras y proceso de formación de las leyes).

Es dable advertir que la Corte Suprema norteamericana planteó a través del caso Charles Baker vs. Joe Carr (1962), la formulación de un conjunto de criterios generales para delimitar las denominadas cuestiones políticas.

Estos más allá de la falta de uniformidad de su recepción, permite esclarecer puntos sustanciales de la doctrina, a saber:

- a) Dicha calificación aparece cuando se intenta impugnar judicialmente el poder encomendado por el texto fundamental a un órgano constitucional distinto al jurisdiccional.
- b) Dicha calificación aparece cuando el órgano jurisdiccional carece de patrones apropiados para su análisis jurídico.
- c) Dicha calificación aparece cuando las consecuencias jurídicas de la decisión jurisdiccional pudieren generar mayores complicaciones que las surgidas por la discrecionalidad gubernativa.

- d) Dicha calificación aparece tras el reconocimiento de la especialización de los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- e) Dicha calificación aparece tras la distinción entre los ámbitos político y jurídico.
- f) Dicha calificación aparece tras el razonamiento distintivo en dichos ámbitos.

En dicho caso se estableció que la importancia de la cuestión política no justiciable radica en que su aplicación coadyuva a la protección de principio de separación de poderes y a la afirmación del principio de independencia orgánica.

IX. LA DETERMINACIÓN DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y LOS CASOS DE COMPROBACIÓN JUDICIAL

El derecho comparado acredita que por lo general la Constitución no se ocupa de precisar el reconocimiento o no reconocimiento de cuestiones políticas no justiciables.

Las excepciones en este rubro provienen de la Constitución brasileña de 1934, la Constitución venezolana de 1961 y la Constitución de Colombia de 1991, las cuales reconocen de manera precisa la existencia de zonas de exención de control jurisdiccional.

En el caso de nuestra Constitución hay un reconocimiento implícito en la expropiación de la propiedad por razones de seguridad nacional o necesidad pública, ante lo cual solo se puede judicializar el monto indemnizatorio; el artículo 118 relativo al ejercicio del derecho de gracia presidencial; en la parte *in fine* del artículo 200 cuando señala que “no corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio”.

Como criterio extendido aparece que dicha determinación debe ser establecida por la jurisdicción constitucional. Así, desde ese ámbito se debe esclarecer cuales son las competencias exclusivas y excluyentes de los poderes del Estado (interpelación, censura, cuestión de confianza, procesos de selección y nombramiento de los titulares de los órganos constitucionales autónomos).

Desde nuestra perspectiva, todos los actos en principio son justiciables. Ahora bien, por excepción algunas materias pueden ser consideradas como cuestiones políticas, con sujeción a las consideraciones siguientes:

La materia exenta de control debe tratarse de un **asunto político por naturaleza** en los términos descritos up supra; tales los casos de potestades privativas para el nombramiento de los titulares de los órganos constitucionales autónomos o la conformación del Consejo de ministros; determinaciones respecto a la defensa nacional (declaración de guerra, suscripción de un tratado de paz; o la imposición de un régimen de excepción; u otras calificables como actos graciales y diversificados, pero de decisión exclusiva (condecoraciones, otorgamientos de pensiones de gracias, etc.).

Asimismo, cuando una decisión política depende de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo o Poder Legislativo en lo relativo a su realización o no realización.

Por ende, la existencia fáctica de los requisitos materiales o causas que abren camino al uso de la autorización constitucional para obrar conforme al mero juicio de valor o prudencia gubernamental, queda a criterio exclusivo y excluyente del órgano de poder político dotado de dicha discrecionalidad.

En suma, la determinación de la oportunidad, la conveniencia, la necesidad y la utilidad queda a merced del pleno y absoluto “tacto gubernamental”.

Así, Ricardo Haro [ob. cit.] expone que “la relación de estas pautas constituye una zona de reserva política, en la que la prudencia política guiará al gobernante, en la búsqueda de los mejores medios para el logro de los objetivos propuestos”.

Ahora bien, como hemos expuesto, aun así, cabe efectuar sobre estos un residual control jurisdiccional.

La excepcional comprobación jurisdiccional de los actos políticos descansa en la revisión del cumplimiento de los aspectos formales que revisten la decisión política, la extensión de la discrecionalidad y la justificación lógica de su aplicación *inconcreto*.

En relación con la **primera hipótesis** se trata de verificar el proceso de elaboración de la norma que contiene la decisión política o *íter* administrativo previo a la expedición de esta. Tal el caso del otorgamiento presidencial de una condecoración a nombre de la Nación, sin la previa aprobación del Consejo de ministros (inciso 22 del artículo 118 de la Constitución peruana); o la concesión de un pedido de indulto sin la preexistencia de la evaluación a cargo de la Comisión Permanente de Calificación de Indultos (Decreto Supremo N° 007-95-JUS).

En relación con la **segunda hipótesis**, se trata de verificar que la facultad discrecional no haya rebasado objetivamente el ámbito de la materia objeto de examen. Tal el caso de la aplicación de las reglas del juicio político a aquellas situaciones que no tienen dicho carácter (artículos 99 y 100 de la Constitución peruana).

En relación con la **tercera hipótesis** se trata de verificar la justificación lógica o axiológica de una decisión política en su **aplicación concreta** a los hechos, conductas y circunstancias que lo ameritan; vale decir, se supervisa el vínculo de causalidad existente entre los motivos que la originaron, la obtención de los fines que se persiguen alcanzar con dicha determinación y su concretización en el ámbito de la casuística. Tal el caso de la necesaria correspondencia que debe existir entre el decretamiento de un estado de emergencia ante la situación de actividad subversiva de un grupo político y el objetivo de pronto restablecimiento del orden público y la paz social. Por ende, sería irrazonable declarar el estado de

emergencia para enfrentar los actos terroristas y en la práctica ser utilizado por la fuerza pública para justificar la detención de sospechosos por delitos comunes.

En este caso, se habría producido una grave distorsión de los agentes públicos al momento de aplicar una decisión política; la misma que no es cuestionada en su sentido general y abstracto, sino en su irregular concretización de cara a los objetivos perseguidos y en contra de un derecho fundamental reconocido a un ciudadano o grupo de ciudadanos.

Asimismo, sería el caso de un acto expropiatorio destinado a generar expresa, específica y concretamente un beneficio patrimonial a favor de un allegado al gobierno; o la discusión del justiprecio del bien expropiado.

En este último contexto, la intervención jurisdiccional no aplica sobre la decisión política sino en la utilización concreta de la misma.

Debe subrayarse que no cabe la intervención jurisdiccional respecto al margen de apreciación potestativo previsto en la Constitución para actuar o no actuar políticamente (decretamiento o no decretamiento de un régimen de excepción, la utilidad pública justificante del acto expropiatorio; o la judicialización del juicio de valor de contenido político.

La actuación judicial debe evitar la intrusión en el mundo de la política propiamente dicha, a efectos de no incurrir en el vicio del “**gobierno desde los despachos de la magistratura**”.

BIBLIOGRAFÍA

Alberto B. Bianchi. El control de la constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucional. Buenos Aires: Álvaro Badilla Depalma, 2001.

Corvalán Juan Gustavo. *Estado constitucional y división de poderes*. Buenos Aires: Astrea, 2016.

Fayt Carlos. *Derecho político*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1965.

Ferreya Raúl Gustavo. “Sobre las cuestiones políticas y el control de constitucionalidad difusa en los estados federales”. En: *Seminario Internacional sobre Tribunales Constitucionales*. Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2008.

Haro Ricardo. “El ejercicio de las facultades privativas de los poderes estatales ¿es susceptible del control jurisdiccional de la constitucionalidad?” En: *Revista Peruana de Derecho Público*. Año 24, numero 46, 2023.

Landa Arroyo César. “Justicia constitucional y political questions”. En: *Pensamiento Constitucional*, Año VII, N° 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2000.

Pegoraro Lucio. *Lineamientos de la justicia constitucional comparada*. Turín: Coiappichelli, 1998.

Sagúes Néstor Pedro. *Reflexiones sobre la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables, a propósito de la coalición contra Irak*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005.

Sánchez Agesta Luis. *Principios de teoría política*. Madrid: Editora Nacional, 1972.

Silva Irrazabal Luis. *Las cuestiones políticas: doctrina sobre los límites del Poder Judicial. El caso de los Estados Unidos*. Chile: Universidad de Talca. 2016, Año 14, N° 2.

Spota Alberto. *Lo político, lo jurídico, el derecho y el poder constituyente*. Buenos Aires: Depalma, 1991.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional



Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur (Expediente N° 00340-1998/A/TC).

Caso Frente Obrero Estudiantil y Popular (Expediente N° 01297-1999-AA/TC).

Caso Juan Carlos Callegari Herazo (Expediente N° 00090-2004-AA/TC).

Caso Alfredo Jalilie Awapara (Expediente N° 04053-2007-PHC/TC).

Caso José Enrique Crousillat López Torres (Expediente N° 03660-2010-PHC/TC).

Caso Congreso de la República (Expediente N° 00003-2022-PCC/TC).

CONCLUSIONES GENERALES

1. **GRUPOS PARLAMENTARIOS:** Los grupos parlamentarios son instituciones de relevancia constitucional, su regulación debe procurar favorecer el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Los grupos parlamentarios deben formarse solo al inicio del periodo parlamentario sin que puedan formarse nuevos grupos durante el periodo. Sin embargo, puede conformarse un único grupo mixto que integren quienes renuncien a sus grupos parlamentarios.
2. **PROCESO LEGISLATIVO ORDINARIO EN EL SISTEMA BICAMERAL:** La Reforma constitucional que aprueba el retorno al sistema bicameral en la estructura del Congreso de la República, ha optado por el sistema bicameral imperfecto con competencias privativas de cada cámara y en lo que respecta al proceso legislativo ordinario el Senado, como cámara revisora tiene hegemonía sobre la Cámara de Diputados. No resulta aplicable introducir vía reglamentos del Senado o de la Cámara de Diputados procedimientos de insistencia que no han sido contemplados en la ley de reforma. Las propuestas para resolver desacuerdos entre ambas cámaras no altera el texto constitucional reformado.
3. **REFORMA CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA:** La Ley 31988 introduce cambios en el procedimiento de reforma constitucional en Perú, se destaca la exclusión de los senadores de la iniciativa de reforma y se conserva el procedimiento establecido originalmente en el texto constitucional, ya que se requiere referéndum tras aprobación parlamentaria, y excepcionalmente se tiene el procedimiento exclusivamente parlamentario, si se alcanza una mayoría de dos tercios en ambas cámaras.

Asimismo, se exige que la aprobación se haga en cada cámara por separado, excluyendo al Pleno del Congreso. Sin embargo, persisten problemas de articulación entre cámaras, especialmente cuando el Senado rechaza una reforma aprobada por Diputados. Para mejorar este proceso, se proponen mecanismos de coordinación, como la devolución de proyectos con observaciones a Diputados o el archivo automático en ciertos casos.

4. **PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL:** La regulación al procedimiento de Acusación Constitucional planteada mediante los reglamentos plantea modificaciones no solo en cuanto a plazos, sino que además estas modificaciones estructurales representan un cambio significativo en la dinámica legislativa actual. La transición a un nuevo Congreso compuesto por dos Cámaras: la de Diputados y Senadores significa una reconfiguración en las competencias que tengan que asumir dichas Cámaras, lo que generaría también un impacto directo y efectos significativos en el equilibrio de poderes. Finalmente, las propuestas de Reglamentos para ambas cámaras presentan enfoques contrastantes.
5. **VACANCIA PRESIDENCIAL:** El análisis de la vacancia presidencial al amparo de la nueva regulación planteada por los reglamentos de las cámaras mantiene el requerimiento de la aprobación por el Pleno del Congreso, es decir la reunión de ambas cámaras con la mayoría calificada necesaria. Sin embargo, en la presente opinión jurídica se analiza a detalle la causal contenida en el artículo 113.2 de la Constitución del Estado, referida a la incapacidad moral permanente, se realizan importantes formas de interpretación del concepto de incapacidad moral, cuando esta impida el normal funcionamiento de aparato estatal o cuando haya un desprestigio permanente e indeleble a la institución de la Presidencia.
6. **DOCTRINA DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS NO JUSTICIABLES:** El derecho comparado acredita que por lo general la Constitución no se ocupa de precisar el reconocimiento o no reconocimiento de cuestiones políticas no justiciables.

Como criterio extendido aparece que dicha determinación debe ser establecida por la jurisdicción constitucional. Así, desde ese ámbito se debe esclarecer cuales son las competencias exclusivas y excluyentes de los poderes del Estado (interpelación, censura, cuestión de confianza, procesos de selección y nombramiento de los titulares de los órganos constitucionales autónomos). La materia exenta de control debe tratarse de un **asunto político por naturaleza** en los términos descritos up supra; tales los casos de potestades privativas para el nombramiento de los titulares de los órganos constitucionales autónomos o la conformación del Consejo de ministros; determinaciones respecto a la defensa nacional u otras calificables como actos graciales y diversificados. En suma, la existencia fáctica de los requisitos materiales o causas que abren camino al uso de la autorización constitucional para obrar conforme al mero juicio de valor o prudencia gubernamental, queda a criterio exclusivo y excluyente del órgano de poder político dotado de dicha discrecionalidad.