PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0001-2018-PI/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10 de julio de 2018

## Caso modificación del art. 37 del Reglamento del Congreso sobre regulación de los grupos parlamentarios

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios.

Magistrados firmantes:

SS.

**MIRANDA CANALES**
**RAMOS NÚÑEZ**
**LEDESMA NARVÁEZ**
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

# TABLA DE CONTENIDOS

**I. ANTECEDENTES**

**A. Petitorio constitucional**

**B. Argumentos de las partes**

**B-1. Demanda**

**B-2. Contestación de la demanda**

**II. FUNDAMENTOS**

**§ 1. Análisis de la presunta inconstitucionalidad por la forma**

**§ 2. Las normas sometidas a control de constitucionalidad por el fondo**

**2.1. La prohibición de constituir un nuevo grupo parlamentario o adherirse a uno y su excepción**

**2.2. La constitucionalidad del inciso 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso que crea el "Grupo Parlamentario Mixto"**

**III. FALLO**

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de julio de 2018, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados, Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa; con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera; y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia.

## I. ANTECEDENTES

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 39 congresistas de la República contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, que modifica el Reglamento del Congreso para fortalecer los grupos parlamentarios.

### A. Petitorio constitucional

Con fecha 11 de enero de 2018, más del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas de la República interponen una demanda de inconstitucionalidad, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad, tanto por la forma como por el fondo, de los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR. Ello en cuanto modifica el inciso 5 e incorpora el inciso 6 en el artículo 37 del Reglamento del Congreso, por considerarlos incompatibles con los artículos 43, 45, 51, 103, 139 incisos 2 y 13, 201 y 204 de la Constitución Política.

Por su parte, con fecha 19 de marzo de 2018, el Procurador del Congreso contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

### B. Argumentos de las partes

Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.

#### B-1. Demanda

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- Los demandantes sostienen que el primer párrafo del inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso modificado por la impugnada Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, es idéntico al inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso incorporado por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, la misma que fue declara inconstitucional por este Tribunal en la Sentencia 0006-2017-PI/TC.

Alegan que la única diferencia radica en que la resolución cuestionada en autos suprime del citado inciso los términos "se retiren" y "partido político o alianza electoral", términos que a su juicio no poseen ninguna relevancia.

- Afirman que en un Estado de Derecho no es posible desconocer las sentencias constitucionales o sustraerse a sus mandatos. Añaden que de lo contrario se vulnerarían los principios contenidos en los artículos 43, 45, 51, 103, 139 incisos 2 y 13, 201 y 204 de la Constitución Política.

- Sostienen que la disposición cuestionada viola el principio de separación de poderes y el principio de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal Constitucional, toda vez que la referida norma ya fue declarada inconstitucional previamente.

- Alegan que el nuevo inciso 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, (incorporado por el artículo 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR), contraviene lo resuelto por este Tribunal en la Sentencia 0006-2017-PI/TC al introducir el "Grupo Parlamentario Mixto" (en el que obligatoriamente deberán incorporarse los congresistas que hayan sido separados o expulsados arbitrariamente de un Grupo Parlamentario o aquellos que hubiesen renunciado aunque fuere por causa legítima), en tanto la materialización de este tipo de grupos debería darse en el contexto de una norma integral de fortalecimiento de los partidos políticos y el sistema político en su conjunto, y no de forma aislada y arbitraria fuera de ese contexto.

- Finalmente, añaden que el inciso 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso vulneraría el derecho de libertad de conciencia (inciso 3 del artículo 2 de la Constitución), el derecho de participación política (inciso 17 del artículo 2), el principio de interdicción del mandato imperativo (artículo 93) y el derecho de libre asociación (inciso 13 del artículo 2), en la misma medida que la normativa anterior declarada inconstitucional en la Sentencia 0006-2017-PI/TC.

**B-2. Contestación de la demanda**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, son los siguientes:

- Respecto al inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, el demandado afirma que no existe similitud entre lo dispuesto en la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR y la norma objetada, en tanto con esta nueva modificación se crea un procedimiento para la revisión de las expulsiones de los grupos parlamentarios a cargo de la Junta de Portavoces, en primera instancia, y ante el Consejo Directivo en segunda y definitiva instancia.

- Alega que, al no ser idénticas las citadas disposiciones, no se habría inobservado el principio de cosa juzgada constitucional, en tanto esta nueva disposición habría respetado los parámetros establecidos a través de la Sentencia 0006-2017-PI/TC.

- El demandado afirma que el principio de separación de poderes implica a su vez el principio de corrección funcional, el cual habilita a los poderes constituidos a ejercer una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, sin que eso signifique una intervención (en este caso por parte del Congreso) hacia las decisiones del Tribunal Constitucional.

- En este sentido, señala que la disposición declarada inconstitucional y la cuestionada en el presente proceso no son idénticas, pues para la emisión de esta última el Congreso ha respetado los parámetros de la Sentencia 0006-2017-PI/TC, dando cumplimiento a sus disposiciones. Por tanto, señala que no se ha violentado el principio de separación de poderes.

- Sostiene además que el inciso 6 del artículo 37 no vulnera el derecho a la libertad de conciencia (inciso 3 del artículo 2 de la Constitución). A diferencia de la disposición declarada inconstitucional, que no contemplaba distinciones en las decisiones que pueden llevar a un congresista a dejar de formar parte de su bancada (como las que se fundamentan en la libertad de conciencia), con la nueva normativa no se sanciona todo de tipo de disidencia, pues permite el retiro por vulneración a las garantías del debido proceso o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario.

- Finalmente, respecto al derecho a la participación política de los congresistas (inciso 17 del artículo 2 de la Constitución) sostienen que este no se encuentra limitado pues los congresistas que renuncian legítimamente a sus agrupaciones pueden adherirse a otro grupo parlamentario o integrar el Grupo Parlamentario Mixto, sin perjuicio de mantener el resto de sus derechos inherentes al cargo de congresistas.

## II. FUNDAMENTOS

### § 1. Análisis de la presunta inconstitucionalidad por la forma

1. Corresponde analizar, en primer término, si las disposiciones cuestionadas afectan el principio de la cosa juzgada que resulta aplicable a las sentencias de este Tribunal Constitucional que se pronuncian sobre el fondo del asunto (artículo 6 del Código Procesal Constitucional).

2. Al respecto, el artículo 82 del dicho código establece que

> Las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad y las recaídas en los procesos de acción popular que queden firmes tienen autoridad de cosa juzgada, por lo que vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación.

3. La Sentencia 0006-2017-PI/TC se publicó el día 13 de setiembre de 2017 en la página web institucional de este órgano de control de la Constitución y al día siguiente en el Diario Oficial *El Peruano*. Los criterios allí establecidos son exigibles para todos los poderes públicos, incluyendo al Congreso de la República

4. Con posterioridad a la publicación de la sentencia aludida, el 15 de setiembre de 2017 el Congreso de la República publicó la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, mediante la cual se modificó el artículo 37 de su reglamento.

5. Corresponde advertir que este Tribunal no es el único intérprete de la Constitución. Al respecto se ha resuelto que "[e]l artículo 201 de la Constitución no confiere a este Colegiado una función exclusiva y excluyente, sino 'suprema'. No se trata, pues, de que a este Tribunal le ha sido reservada la 'única' interpretación de la Constitución. Simplemente, le ha sido reservada la 'definitiva'" [STC 0021-2005-PI/TC, fundamento 156].

6. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el Estado Constitucional contemporáneo se parte de la tesis de que existen límites materiales a toda decisión democrática. Tales límites se encuentran representados, por antonomasia, por los derechos fundamentales, y gozan, cuando menos, de dos mecanismos para controlar las decisiones de las mayorías: (i) la rigidez constitucional, y (ii) el reconocimiento de la jurisdicción constitucional como órgano de cierre del proceso interpretativo de la Constitución.

7. Queda claro entonces que la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma resulta de obligatorio cumplimiento y, por ende, el legislador no puede reproducir ni la disposición ni el sentido interpretativo que ha sido proscrito, aun cuando derive de una disposición formalmente distinta.

8. Al respecto este Tribunal tiene resuelto que "[l]a sentencia estimatoria que expide este órgano de control de la Constitución fija una interpretación definitiva que, salvo que en el futuro pudiera ser variada por él mismo de un modo razonado, impide que el Parlamento pueda reproducir la misma fórmula legal" [STC 0022-2011-PI/TC, fundamento 60].

9. Debe aquí tenerse presente que el efecto de cosa juzgada material alcanza, en primer lugar, solo al fallo. En segundo término, a los fundamentos jurídicos de la sentencia a los cuales se haya hecho una remisión en la parte resolutiva de dicha sentencia. Ahora bien, aquello noquiere decir que la *ratio decidendi* no proyecte sus efectos a todo el sistema jurídico y a las entidades públicas (y en particular al Congreso), ya que (como se pusiera de relieve *supra*) las sentencias estimatorias no solo poseen efecto de cosa juzgada sino que además vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales. En ese sentido, los fundamentos, en tanto justificación del fallo, nos permiten comprender el razonamiento del Tribunal para llegar al mismo.

10. Por otro lado, en el fundamento 63 de la Sentencia 0022-2011-PI/TC se resolvió que el legislador democrático, en ejercicio de sus atribuciones, se encuentra habilitado para expedir disposiciones que regulen el mismo aspecto materia de una sentencia anterior cuando:

    a. Desarrolle una disposición diferente.

b. Desarrolle la disposición con un contenido similar al anterior, pero del que puedan deducirse sentidos interpretativos diversos del que fue declarado inconstitucional.

c. Tras el tiempo transcurrido desde la expedición de la sentencia estimatoria hubiesen operado cambios en el marco normativo o social que justifican diferentes interpretaciones partiendo de una disposición sustancialmente idéntica.

11. En el caso de autos debe tomarse en cuenta que la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR incorporó el inciso 5 en el artículo 37 del Reglamento del Congreso en los siguientes términos

> No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro los Congresistas que se retiren, renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario, partido político o alianza electoral por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.

12. Dicha disposición fue declarada inconstitucional por este Tribunal en la Sentencia 0006-2017-PI/TC, y la misma materia ha sido regulada mediante la norma objeto de controversia en el presente proceso, la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR.

13. El nuevo texto del inciso 5 en el artículo 37 del Reglamento del Congreso establece que

> No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.
>
> Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo.

14. Este Tribunal advierte que entre ambas disposiciones existen tres diferencias:

a. Entre los supuestos que impiden a los congresistas constituir, o adherirse a, un grupo parlamentario, se elimina el relacionado con la posibilidad de "retirarse" del grupo por el que fueron elegidos.

b. Se eliminan los supuestos de retiro, renuncia, separación o expulsión del "partido político o alianza electoral" por el que fueron elegidos.

c. Se incorpora una excepción a la regla que impide constituir o adherirse a un nuevo Grupo Parlamentario: cuando la renuncia se deba a la

vulneración del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, y se establecen las instancias a donde podrá recurrir un congresista en esta situación.

15. La primera diferencia relevante entre ambos textos normativos radica en que la nueva disposición ya no contempla el retiro de los congresistas del grupo parlamentario al que pertenecían como un supuesto que les impida participar en uno nuevo.

16. El inciso 5 del artículo 37 incorporado en el Reglamento del Congreso por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, declarado inconstitucional en la Sentencia 0006-2017-PI/TC, proscribía la formación de grupos parlamentarios, o la adhesión a otros, en los siguientes supuestos:

a. Retiro del grupo parlamentario de origen.
b. Renuncia al grupo parlamentario de origen.
c. Separación del grupo parlamentario de origen.
d. Expulsión del grupo parlamentario de origen.
e. Retiro del partido político o alianza electoral.
f. Renuncia al partido político o alianza electoral.
g. Separación del partido político o alianza electoral.
h. Expulsión del partido político o alianza electoral.

17. En la disposición materia de impugnación en el presente proceso no se incluyen cinco de los supuestos identificados *supra* (a, e, f, g, h).

18. La segunda diferencia relevante es en la incorporación de un segundo párrafo que regula un supuesto excepcional a la prohibición general contenida en el primer párrafo del inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso. La regulación de dicha excepción agrega una nueva dimensión al análisis de la norma impugnada que la diferenciaría sustancialmente de la norma anterior declarada inconstitucional.

19. Más allá de que el texto de una y otra disposición son parcialmente diferentes, lo cierto es que del nuevo texto se derivan normas distintas a las contenidas en la disposición declarada inconstitucional, respecto a las cuales no existe decisión previa con calidad de cosa juzgada.

20. De esta manera, debe precisarse que del hecho de que los textos regulados tengan aspectos en la redacción de las disposiciones, o en el sentido de las mismas parcialmente iguales no pueda desprenderse que, con base en ello, deba descartarse totalmente la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo. En este supuesto, de ser el caso, al Tribunal Constitucional debería corresponderle más bien hacer una interpretación de la nueva regulación conforme con la Constitución, teniendo en cuenta lo que ya ha sido previamente objeto de pronunciamiento en relación con la misma materia.

21. Por todo lo expuesto, este Tribunal no comparte el argumento de la parte demandante en relación a que ambas regulaciones resultan del todo idénticas y, por tanto, le

corresponde declarar infundado el extremo de la demanda referido a la vulneración de la cosa juzgada y la separación de poderes.

22. Ahora bien, sin perjuicio de todo lo expuesto, y aunque no haya sido impugnado de manera directa en el escrito de demanda, este Tribunal considera necesario efectuar algunas consideraciones en torno al debate que se propició en el Congreso de la República a propósito de la aprobación de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, la cual ha sido impugnada en este proceso de inconstitucionalidad.

23. La importancia o trascendencia de la deliberación se advierte, especialmente, cuando se debaten cuestiones de marcado interés público. Es importante recordar que la democracia no puede ser concebida como un agregado de preferencias de aquellos que ejercen el poder, o como un espacio donde solamente se negocian distintas clases de intereses. Antes bien, la adopción de decisiones (particularmente aquellas que emanan del Parlamento, que es el órgano deliberante por antonomasia) debe fundamentarse en un constante y nutrido intercambio de argumentos, lo cual requiere que todos los que intervengan en ella cuenten con los datos necesarios que les permitan emitir una opinión informada que se oriente al bien público. La idea misma de deliberar, especialmente en los asuntos públicos, se remonta a los antiguos griegos. En su conocido discurso fúnebre a los muertos de la guerra del Peloponeso, Pericles manifestó, a propósito de la democracia ateniense, que "o nos formamos un juicio propio o al menos estudiamos con exactitud los negocios públicos, no considerando las palabras daño para la acción, sino mayor daño el no enterarse previamente mediante la palabra antes de poner en obra lo que es preciso". Así, desde la misma Edad Antigua ya se notaba que las sociedades tenían, como premisa fundamental, el intercambio informado como premisa para el perfeccionamiento del debate sobre las cuestiones de carácter público.

24. En efecto, este proceso deliberativo requiere, en su conjunto, un adecuado y en la medida de lo posible completo conocimiento respecto de la problemática abordada, y demanda un previo análisis de los hechos, valores y deberes que se encuentran en juego. La labor de un funcionario público, y más aun de aquellos del más alto rango, exige que los asuntos públicos sean discutidos con un elevado nivel de responsabilidad. Es importante recordar que, en estos espacios, suelen confluir distintas concepciones respecto de lo que debe ser considerado como bien público, lo cual, irremediablemente, conduce al camino de la deliberación como principal conducta para la toma de decisiones políticas.

25. En este caso, el Tribunal advierte que la adopción de la reforma al Reglamento del Congreso se dio sin que existiese un importante y necesario margen temporal para discutir todas las implicancias que podrían generarse con ocasión de lo resuelto en el expediente 0006-2017-PI/TC, incluso pese a su inminente publicación. Al respecto, es importante recordar que la deliberación, particularmente en un espacio como el del Congreso de la República, fomenta la información puesta a disposición de los que participan en ella, y permite evaluar, con un mejor nivel de escrutinio, las consecuencias de las decisiones que se adopten. No ha sido este el escenario con ocasión de lo que, en su oportunidad, se resolvió sobre las reformas en contra del

transfuguismo parlamentario. En efecto, en aquel momento sostuvimos que "la adecuada protección de la democracia representativa implica una reforma de carácter integral, por lo que las modificaciones parciales, y que son visibles solo al corto plazo, no terminan de resolver los malos endémicos que afectan nuestro sistema político" [STC 0006-2017-PI/TC, fundamento 50].

26. La solución que se adoptó, con un día de debate en el Pleno y sin que existiera dictamen de comisión (al haberse exonerado este trámite), no termina de identificar y afrontar los verdaderos males que aquejan nuestro modelo político.

27. La democracia, bien entendida, implica que los que participan en el proceso deliberativo sean parte de un compromiso según el cual no deben existir preferencias inmutables fijadas de antemano, sino que, en el desarrollo del debate público, ellos puedan ratificar o modificar sus respectivos planteamientos iniciales. Sin embargo, también es cierto que la deliberación debe realizarse en el marco de ciertas condiciones favorables que favorezcan el intercambio, siendo un elemento primordial el plazo de debate, sobre todo cuando este se realiza en el seno del Parlamento. En efecto, es preciso recordar que "[t]oda toma de decisiones implica una resolución y por eso es necesario establecer un límite en el tiempo que ponga fin a la deliberación y permita dar el paso a la realización práctica" [Sancho, Carmen. Un modelo diferente de democracia: la democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de L. Cohen y J. Habermas. En: Revista de Estudios Políticos. Número 122, Año 2003, pág. 223]. En todo caso, este Tribunal advierte que todo proceso deliberativo llega a un punto culminante luego del cual empieza la fase de implementación de los acuerdos adoptados, pero ello no supone que ella deba ser excesivamente corta o extensa, ya que en ambos extremos quienes se ven perjudicados son los mismos ciudadanos. En el primer caso, porque un debate ligero y superficial de los asuntos públicos no permite identificar y afrontar, en su verdadera dimensión, los problemas y dificultades que la realidad presenta; y, en el segundo, esencialmente por tratarse de una respuesta tardía frente a una necesidad basada en el bienestar general.

28. Es por ello que este Tribunal nuevamente hace recordar la necesidad de materializar una reforma debidamente meditada y consolidada del funcionamiento de los partidos políticos, en el entendido que las decisiones excesivamente céleres y parciales no terminan por resolver los inconvenientes que se advierten en nuestra realidad política.

29. Expuesto lo anterior, corresponde analizar la validez de la norma objetada desde una perspectiva material, ahondando en las diferencias encontradas, a fin de determinar la conformidad de las disposiciones impugnadas con el parámetro constitucional prestando particular atención a los criterios delineados por este Tribunal en la Sentencia 0006-2017-PI/TC.

## § 2. Las normas sometidas a control de constitucionalidad por el fondo

30. A fin de analizar la pretensión sustantiva de los demandantes, corresponde comenzar determinando cuáles serán las disposiciones que se examinarán desde la perspectiva

de su conformidad abstracta con los derechos y principios constitucionales invocados.

31. En primer lugar, habrá de someterse a control la constitucionalidad de la prohibición de constituir nuevos grupos parlamentarios y de la excepción que introduce el segundo párrafo del mismo inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso.

32. Por otra parte, se analizará la constitucionalidad abstracta del inciso 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, introducido por la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, en cuanto admite la conformación de un "Grupo Parlamentario Mixto" entre otras opciones que se abren para los congresistas que hubiesen sido expulsados de manera irregular o que hubiesen renunciado por vulneración del debido proceso o de sus derechos reconocidos en el reglamento interno de su respectivo grupo parlamentario.

## 2.1. La prohibición de constituir un nuevo grupo parlamentario o adherirse a uno y su excepción

33. Como ya se pusiera de relieve, el inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, materia de impugnación, mantiene la prohibición de conformar un nuevo grupo parlamentario o adherirse a uno ya existente, pero se dirige a aquellos congresistas que renuncien o hayan sido separados o expulsados del grupo parlamentario del que formaron parte, salvo el caso de la vulneración de derechos, el cual se verá más adelante.

34. Conforme a la Constitución (artículo 92 y siguientes), los congresistas representan a la Nación, ejerciendo dicha función a tiempo completo. Dada la importancia de su cargo no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, ni son responsables ante autoridad u órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. Tampoco pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante.

35. Sin embargo, la función de congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública (salvo excepcionalmente la de ministro de Estado, o comisiones extraordinarias de carácter internacional, previa autorización del Congreso), y también le alcanzan otras incompatibilidades relativas a su participación en actividades económicas o profesionales en el ámbito privado.

36. El sistema democrático-republicano exige al Estado mantener un sistema representativo a través de un Congreso que permita la convergencia de los intereses de cada sector de la sociedad. Así, una representación idónea no acaba cuando los ciudadanos votan, sino que se extiende a la obligación del Estado de generar una estructura en la cual se produzca una verdadera representación, pues la garantía del respeto por la voluntad popular expresada en las urnas (materializada vía representación parlamentaria) es un objetivo de la máxima trascendencia en este tipo de sistemas.

37. Sin desmerecer la central importancia de este principio, corresponde advertir que el mismo tampoco resulta absoluto. Este Tribunal ha determinado que la prohibición total de conformar un nuevo grupo parlamentario o adherirse a otro, por razones legítimas, vulnera el principio de interdicción del mandato imperativo y el derecho a la libertad de conciencia, así como la garantía de inviolabilidad de los votos y opiniones.

38. En el fundamento 147 de la Sentencia 0006-2017-PI/TC este Tribunal sostuvo que

> el hecho de que la norma no haga distinciones puede generar situaciones en las que la disciplina del partido se torne en un auténtico '*mandato imperativo*' del grupo parlamentario, despersonalizando la figura del parlamentario para, a cambio, fortalecer de manera desmedida la voluntad colectiva, sin permitir la disidencia en aquellos temas en los que válidamente la Constitución autoriza un voto de conciencia.

39. Por otro lado, este Tribunal comprende que el "mandato parlamentario" es un instrumento institucionalizado para la representación política; un dispositivo técnico-jurídico para la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos que permite la conversión de la voluntad popular en voluntad del Estado. De allí que, si la representación política es un compromiso entre estatalidad y democracia, el mandato parlamentario es el instrumento político constitucional, al servicio de la representación misma.

40. Este Tribunal ha señalado también que debe existir un equilibrio entre los llamados mandato representativo y mandato ideológico. De acuerdo con el primero la representación nace a partir de la elección del pueblo, sin que exista un vínculo posterior o algún tipo de mandato imperativo que supedite la actuación del parlamentario, dado que este representa a la Nación. El segundo considera que los congresistas son elegidos en cuanto que candidatos de un determinado partido y deben ser consecuentes con esa afiliación.

41. Sobre dicho equilibrio, el Tribunal ha señalado en el fundamento 70 de la Sentencia 0006-2017-PI/TC que

> Afirmar la prevalencia del "mandato representativo" en la función congresal, desconociendo el 'mandato ideológico', permitiría justificar cualquier cambio de agrupación política, ya que solo importaría que el parlamentario ejerza funciones en tanto representante de la Nación sin estar sujeto a mandato imperativo alguno, en detrimento del sistema de partidos políticos que garantiza la Constitución y especialmente de la voluntad popular; por el contrario, conceder prevalencia al 'mandato ideológico' sobre el 'mandato imperativo', implicaría un menoscabo en la atribuciones del congresista, en la medida que su función estaría direccionada de antemano a las decisiones que adopte el partido, que puede ir inclusive más allá de su línea ideológica, sin reconocer espacio a la crítica o a la disidencia, como manifestaciones del ejercicio legítimo de derechos fundamentales como son el derecho a la libertad de conciencia y el derecho a la libertad de expresión.

42. Por otro lado, respecto a las razones legítimas para conformar o cambiar de grupo parlamentario, este Tribunal ha señalado que el transfuguismo ilegítimo, ya sea que obedezca a conveniencia política o interés económico, no puede ser confundido con la decisión de aquellos congresistas que en razón de sus convicciones deben retirarse del grupo parlamentario al que pertenecían originalmente. En ese sentido, el transfuguismo ilegítimo acarrea un comportamiento contrario a la Constitución, mas no aquel que se realiza por circunstancias justificadas, particularmente en los casos de objeción de conciencia.

43. Las clases de transfuguismo han sido explicadas de acuerdo con los siguientes criterios (fundamento 23 de la Sentencia 0006-2017-PI/TC):

a) Por el momento en que se produce, se puede distinguir entre:

- *Transfuguismo inicial:* cuando los parlamentarios electos deciden inscribirse desde el inicio de su cargo parlamentario en un grupo distinto a aquel que lo respaldó electoralmente.

- *Transfuguismo sobrevenido:* implica el cambio del congresista de un grupo parlamentario a otro, luego de iniciada la legislatura.

b) Por su forma de expresión, se debe distinguirse entre:

- *Transfuguismo propio,* en el que el representante, luego de haber sido elegido en las listas de un determinado partido, se pasa a otro por voluntad propia o por expulsión. Con el traspaso del congresista de un grupo a otro las fueras en el parlamento varían.

- *Transfuguismo impropio*, en el que el representante popular rompe la disciplina de grupo en las acciones acordadas en bloque por una agrupación política, sin implicar una renuncia de la bancada (votación disonante, abstención injustificada).

c) Por su motivación, se distingue entre:

- *Transfuguismo legítimo,* en el que se entiende que el cambio de un grupo político a otro se realiza de manera justificada, en razón a supuestos tales como:

  i) *El cambio de orientación ideológica de los partidos*, que implica que el representante mantiene su integridad ideológica, y más bien son los partidos quienes, de manera material, evidencian un cambio en sus líneas políticas.

  ii) *La mutación ideológica personal*, donde el representante, en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de conciencia (artículo 2.3 de la Constitución), puede variar su ideario ideológico y, por ende, justificar su salida de un partido político para ingresar posteriormente a otro más afín a su nueva línea de pensamiento.

iii) *Desaparición o crisis de partidos*, en el que el proceso de fragmentación o descomposición de un grupo parlamentario puede producir la salida de miembros de este.

iv) *Discrepancias con la dirección del partido o grupo parlamentario*, que se origina a raíz de desencuentros entre el representante político y la dirección del partido, por diversas razones, ya sea de carácter organizacional (excesiva disciplina interna, deficiente democracia interna, etc.) como de carácter personal.

- *Transfuguismo ilegítimo,* donde el cambio de grupo político del funcionario responde a móviles reprochables éticamente, tales como:

i) *El oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas*, donde el funcionario tránsfuga pretende mejorar su carrera política en otro grupo parlamentario, dejando de lado sus convicciones ideológicas iníciales.

ii) *La compensación económica (transfuguismo retribuido)*, es la modalidad más reprochable y que implica el cambio ideológico en razón a ventajas de carácter pecuniario o de cualquier otra índole, que puede colindar con acciones de carácter delictivo.

44. En el caso materia de análisis, la disposición impugnada dispone lo siguiente

> No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.
>
> Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo.

45. El Tribunal advierte que, en esta nueva regulación normativa, se reconocen tres supuestos para que un congresista deje de integrar su Grupo Parlamentario: i) renuncia, ii) separación y iii) expulsión. De esta disposición no se desprenden con notoriedad las diferencias conceptuales entre estas categorías. Sin embargo, en el caso particular de la renuncia se especifica que, en los supuestos de vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, no resulta aplicable la prohibición de constituir un nuevo grupo parlamentario o adherirse a uno ya existente.

46. Ahora bien, no existe en esta nueva regulación alguna mención expresa respecto de la posibilidad de renunciar al Grupo Parlamentario por razones de conciencia y otras debidamente justificadas. En ese sentido, este Tribunal debe evaluar si la falta de inclusión de este supuesto constituye (o no) un incumplimiento respecto de lo que se

dispuso en la STC 00006-2017-PI/TC. Conviene entonces tener presente que en aquella oportunidad, el Tribunal indicó que

> la disposición legal impugnada sí afecta el derecho a la libertad de conciencia y la garantía de la inviolabilidad de votos y opiniones de los representantes parlamentarios (artículo 93 de la Constitución), toda vez que la restricción normativa de conformar nuevos grupos parlamentarios o de adherirse a uno formado se aplica de manera mecánica o automática a cualquier congresista que se retire, renuncie, sea separado o sea expulsado de su grupo parlamentario de origen, sin atender a la motivación que pueda existir por parte del representante que conlleve finalmente a su retiro, renuncia, separación o expulsión

47. La inconstitucionalidad de este extremo del Reglamento del Congreso de la República motivó que el Tribunal ordenara que, en una futura regulación en contra de la fractura de partidos políticos o grupos parlamentarios, se permitiera que el apartamiento de una agrupación política también pudiese obedecer a criterios de conciencia, sobre todo en casos en los que el viraje ideológico no es realizado por el congresista, sino por su partido político, alianza electoral o grupo parlamentario.

48. Pese a lo dispuesto por el Tribunal en aquella oportunidad, los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR no han incluido explícitamente en su regulación los supuestos de disidencia ideológica, la cual es protegida por la cláusula que tutela el derecho a la libertad de conciencia. Sin embargo, de ello no puede colegirse que deba adoptarse una decisión de *ultima ratio*, consistente en que deba declararse la inconstitucionalidad inmediata y la expulsión de las disposiciones impugnadas, más aun si es posible adscribirles un sentido interpretativo que las hagan compatibles con la Constitución y con la jurisprudencia de este Tribunal.

49. Así, la figura de la interpretación conforme con la Constitución ha sido empleada en múltiples oportunidades por parte de este Tribunal. De ella se desprende la idea que, en un Estado Constitucional, debe otorgarse un importante margen de acción y configuración al Congreso de la República, entidad que está llamada a representar a la nación, por lo que goza de una suerte de presunción de constitucionalidad respecto de las leyes o reformas que decida implementar. De ahí que, al evaluar la posible inconstitucionalidad de alguna disposición aprobada por dicha entidad del Estado, se deban agotar todas las posibilidades interpretativas que permitan su subsistencia. Sobre ello, se ha indicado que

> [e]ste criterio [la interpretación conforme a la Constitución] consiste en aquella actividad interpretativa que sobre las leyes realiza el Tribunal Constitucional, de modo que antes de optar por la eliminación de una disposición legal se procure mantenerla vigente pero con un contenido que se desprenda, sea consonante o guarde una relación de conformidad con la Constitución. Esta técnica interpretativa no implica en modo alguno afectar las competencias del Legislador, sino antes bien materializar los principios de conservación de las normas y el *indubio pro legislatore* democrático.

50. Al respecto, en este caso, y a diferencia de la regulación declarada como inconstitucional por este Tribunal, la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR

indica que la prohibición de conformar un nuevo Grupo Parlamentario o adherirse a uno ya existente no es de aplicación si es que el congresista renuncia por vulneración del debido procedimiento o de los derechos contenidos en el reglamento interno del grupo respectivo. El Tribunal entiende que, a propósito de lo resuelto en la STC 00006-2017-PI, es inconstitucional que se impida a un congresista renunciar por motivos de conciencia a las agrupaciones políticas, situación que debería regularse en los reglamentos de los grupos parlamentarios o partidos políticos. Y esto, según se precisó, faculta a los congresistas a conformar nuevos grupos parlamentarios o adherirse a los ya existentes.

51. En efecto, la renuncia por razones de conciencia no es más que una manifestación de la libertad de conciencia del congresista, derecho que no ve alterado su contenido constitucional por el hecho de asumir un cargo público de elección popular, lo cual se presenta, con mucho mayor razón, cuando el viraje ideológico se realiza por la agrupación misma. De ello se deduce que la falta de inclusión de este supuesto en los diversos reglamentos de los grupos parlamentarios no puede interpretarse en el sentido de excluir el ejercicio de algún derecho fundamental, lo cual se desprende de la fuerza normativa de la Constitución.

52. En consecuencia, el Tribunal advierte que es posible mantener vigentes los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, siempre y cuando se interprete que se encuentra reconocida la posibilidad de apartarse de la agrupación política respectiva en ejercicio del derecho a la libertad de conciencia.

53. La interpretación que aquí acaba de fijar el Tribunal obedece a la doble necesidad de que, por un lado, nuestros fallos sean cumplidos en sus propios y debidos términos (por cuanto suponen la interpretación última de la Constitución); y, de otro, a la de respetar las decisiones que, dentro del marco que la propia norma suprema reconoce, adopte el Congreso de la República para afrontar los distintos problemas que aquejan a la sociedad y al Estado.

54. Ahora bien, precisado lo anterior, es necesario enfatizar que las sanciones que establezca el Congreso deben ser aplicadas, en la medida de lo posible, de forma gradual. De este modo, se puede colegir que aquellos congresistas que renuncien por motivos ajenos al ejercicio del derecho fundamental de objeción de conciencia, o sean legítimamente separados o expulsados del grupo parlamentario por el que fueron elegidos no podrán constituir un nuevo grupo ni adherirse a otro.

55. El Tribunal advierte que, dado que los procesos disciplinarios tienen carácter público, la sociedad tiene derecho a conocer las causas de las sanciones impuestas y por ende, también, los reglamentos internos de los diferentes grupos parlamentarios. Este Tribunal ya ha llamado la atención sobre la necesidad de que dichos reglamentos internos sean de conocimiento público en tanto que establecen reglas de juego aplicables a los congresistas de las diversas bancadas así como su vínculo con los partidos políticos y alianzas electorales que los originan y con la ciudadanía (Sentencia 0006-2017-PI/TC, fundamento 164).

56. Atendiendo a que dichos reglamentos no se encuentran disponibles en la página web institucional del Congreso de la República y a que esto dificulta el control ciudadano de la materia, corresponde exhortar a dicho poder del Estado para que publique los reglamentos internos de los grupos parlamentarios que se hayan presentado ante el Consejo Directivo.

57. Ahora bien el Tribunal no deja de advertir que la correcta materialización de lo previsto y la actuación regular de las instancias establecidas para conocer los casos mencionados son esenciales para el ejercicio legítimo de este derecho que asiste a los congresistas. Sin embargo, importante es anotar también que una posterior reglamentación de la implementación de dichas instancias podría devenir a su vez en inconstitucional si no se respetan las diferentes manifestaciones del derecho a un debido procedimiento.

58. Al respecto, es preciso recordar que, en el supuesto que no se respeten los estándares brindados tanto en la STC 00006-2017-PI/TC como en esta sentencia, los parlamentarios que se vean afectados por ya no formar parte de su grupo parlamentario o agrupación política con ocasión de alguna disidencia legítima -como puede presentarse, por ejemplo, en el caso que renuncien por razones de conciencia o que sean expulsados de sus agrupaciones por manifestar una opinión distinta en ejercicio de ese derecho- tienen habilitadas las vías legales correspondientes para exigir el cumplimiento de las decisiones de este Tribunal. Como se ha afirmado en nuestra jurisprudencia, "el contenido de las sentencias que han adquirido tal condición [cosa juzgada] no puede ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos o incluso por particulares (inmutabilidad). La vinculación a los poderes públicos y los efectos generales que producen tales sentencias implican la existencia de un mandato imperativo constitucional y legal de que las sentencias de este Colegiado sean cumplidas y ejecutadas en sus propios términos" [RTC 0002-2011-PI/TC, fundamento 2, STC 00006-2006-CC/TC, fundamento 39].

59. Por lo expuesto, corresponde declarar infundada la demanda en el extremo referido a la inconstitucionalidad del inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, modificado por el artículo 1 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, siempre y cuando se interprete que no está prohibida la renuncia de los congresistas de agrupaciones políticas en el supuesto de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas. En consecuencia, los congresistas que se encuentran en dicha condición se encuentran habilitados para conformar un nuevo grupo parlamentario o adherirse a otros en caso se ejerza este derecho.

### 2.2. La constitucionalidad del inciso 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso que crea el "Grupo Parlamentario Mixto"

60. El artículo 37 inciso 6 del Reglamento del Congreso, modificado por el artículo 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, establece que los congresistas que hayan sido víctimas de vulneración de sus derechos fundamentales están facultados a integrarse al Grupo Parlamentario Mixto. Asimismo, mantienen el derecho a seguir perteneciendo a su grupo parlamentario o de adherirse a otro.

61. Al respecto, es preciso que este Tribunal realice algunas acotaciones respecto de la noción del "grupo parlamentario mixto". Sobre ello, en el Derecho comparado, las fuentes para extraer aspectos concernientes con la naturaleza o atribuciones de este grupo se desprenden de la Constitución o el Reglamento del Congreso, según cuál sea la norma que lo regule. De ahí que, en algunos países, estos grupos parlamentarios incluso tengan naturaleza constitucional. En esencia, se trata de grupos de carácter residual, en el que son incorporados aquellos congresistas que no tengan alguna ubicación en un grupo parlamentario. Sobre ello, es importante recordar que el grupo mixto tiene para sus defensores su razón de ser en el hecho que si bien la relación entre partidos y grupos parlamentarios es evidente, no se trata de una correspondencia exacta [*cfr.* Torres del Moral, Antonio. Los Grupos Parlamentarios. Revista de Derecho Político. Número 9, Año 1981, pág. 23], lo cual obedece a la especial composición y naturaleza del Congreso de la República.

62. En el modelo peruano, la única mención que existe a los grupos parlamentarios en general es aquella que se encuentra en el artículo 101 de la Constitución, disposición que, por cierto, no hace mención alguna a las atribuciones ni al estatuto de quienes lo integran. No existe, por el contrario, mención alguna a la noción de grupo parlamentario mixto, el cual es una creación estrictamente infra-constitucional, en específico, proveniente del Reglamento del Congreso de la República.

63. De conformidad con las disposiciones que regulan al grupo parlamentario mixto, se desprende que se trata de un grupo que tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario. Esto es, no se trata de un grupo que pueda verse diferenciado en razón de sus competencias respecto de otras agrupaciones, mas sí en cuanto a los congresistas que lo integran. Así, conforme se prevé en la misma disposición objetada,

> [l]os congresistas que hubiesen renunciado de conformidad con el segundo párrafo del numeral 5 o aquellos cuya sanción de expulsión hubiese sido revocada o anulada de conformidad con lo previsto en el numeral 4, podrán adherirse a otro grupo parlamentario o integrar el Grupo Parlamentario Mixto, el cual al cumplir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 37, tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de congresistas formado al inicio del periodo parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo.

64. En dicha disposición el Congreso está regulando las consecuencias de dos supuestos específicos:

a. La renuncia de miembros del grupo parlamentario por vulneración de sus derechos (conforme a los supuestos contemplados excepcionalmente en el segundo párrafo del inciso 5).

b. La expulsión irregular (que haya sido revocada o anulada conforme al inciso 4).

65. En el literal b) del fundamento 132 de la Sentencia 0006-2017-PI/TC se estableció que cuando se trate de casos de disidencia política donde no se verifique que el apartamiento del grupo parlamentario responde a un móvil reprochable

> se pueden establecer medidas como la creación de un *grupo mixto*, en donde se regule claramente sus atribuciones, las que pueden ser menores en comparación con los grupos parlamentarios originales respecto de aquellas funciones y competencias en los que sí sea necesario atender a la cuota proporcionalidad de representatividad que tiene el grupo parlamentario (por ejemplo, en la elección de cargos en la Mesa Directa, Junta de Portavoces, presidencias de comisiones, etc.).

66. En tal sentido, la regulación de un Grupo Parlamentario Mixto, en la práctica, refleja el acatamiento de la sentencia emitida por este Tribunal. No obstante, resulta necesario hacer algunas precisiones. Así, respecto a quiénes pueden formar parte del Grupo Parlamentario Mixto resulta pertinente recordar lo dispuesto por el Tribunal en el fundamento 78 de la ya aludida Sentencia 0006-2017-PI:

> se encuentra *constitucionalmente prohibido* que el legislador establezca restricciones para los congresistas que no formen parte de un grupo parlamentario por haberse apartado de su respectiva agrupación por motivos atendibles, y que ellas deriven en un directo menoscabo de las funciones parlamentarias atribuidas directamente por la Constitución. Ello, claro está, en el supuesto que su separación de la agrupación política hubiera obedecido a motivos legítimos.

67. De esta forma, del congresista que ha sido víctima de procedimientos y sanciones irregulares no puede decirse que ha tergiversado el sistema representativo. Por el contrario, este Tribunal entiende que el Estado cuenta con el deber de garantizar el derecho a la participación política de quienes hayan sido víctimas de la vulneración de sus derechos fundamentales.

68. En tal sentido, resulta pertinente que un congresista en tal situación, además de la opción de mantenerse en su agrupación original o de adherirse a otra, tenga la opción de integrar un grupo especial con otros congresistas que se hayan encontrado en su misma situación. No puede obligarse a que en los casos de disidencia obligatoriamente se vaya a un grupo mixto. Puede adherirse a una bancada, e incluso si cumple con los requisitos previstos para ello, formar una nueva bancada o adherirse a un grupo mixto.

69. Lo expuesto pone de manifiesto que, a través de una interpretación conforme a la Constitución, pueden absolverse sin llegar a una declaración de inconstitucionalidad las alegadas vulneraciones respecto de los derechos a la libertad de conciencia, participación política o libre asociación, o al principio de interdicción al mandato imperativo. El establecimiento de un Grupo Parlamentario Mixto termina sirviendo más bien como una opción más para asegurar que tales derechos no se afecten, pues un congresista que sufre una amenaza o afectación a cualquiera de esos derechos puede abandonar su agrupación y formar parte del Grupo Parlamentario Mixto.

70. Cabe entonces tener presente que, conforme a lo explicado en los fundamentos precedentes, los congresistas que se retiraron de su agrupación por razones de

conciencia pueden formar un nuevo grupo parlamentario o adherirse a otro. En consecuencia, debe interpretarse que también se encuentran habilitados para integrarse, en caso así lo deseen, al Grupo Parlamentario Mixto.

71. También advierte el Tribunal que, de conformidad con la normatividad impugnada, el denominado Grupo Parlamentario Mixto "tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario". La inserción de esta cláusula de igual trato no es baladí, pues permite que los que integran este grupo puedan gozar de los mismos beneficios que los integrantes de otros grupos. Esto es más importante si se considera que, en un escenario probable, un congresista puede legítimamente decidir no ser parte de alguno de los grupos parlamentarios que ya han sido reconocidos por el Congreso de la República, ni formar parte de uno nuevo. No se asume con ello un único alcance del concepto "representación parlamentaria", sino que, en una interpretación conforme a la Constitución, se admiten diversas perspectivas válidas al respecto, las cuales habilitan diferentes posibilidades de acción al respecto.

72. En todo caso, y sin perjuicio de lo expuesto, el Tribunal exhorta al Congreso de la República a regular, de una forma más exhaustiva, el estatuto y la condición de los integrantes del Grupo Parlamentario Mixto. Al respecto, se puede advertir, por ejemplo, que no se ha regulado si es que existe un plazo para que los congresistas que se hubiesen apartado por motivos legítimos de su agrupación política puedan unirse a otro grupo parlamentario, lo cual, en caso de no ocurrir, podría generar que automáticamente se le integre al Grupo Parlamentario Mixto, de conformidad con la normatividad aprobada. Esto es aun más necesario si es que, por su naturaleza, este grupo mixto no se caracteriza por su cercanía ideológica ni por la disciplina que puede existir en otras agrupaciones políticas [*cfr.* Pitarch, Ismael. El Grupo Mixto y sus alternativas. Corts: Anuario de Derecho Parlamentario. Número 1, Año 1995, pág. 41], lo cual obedece a la especial condición de sus integrantes.

73. De esta manera, el Tribunal concluye que la implementación del Grupo Parlamentario Mixto puede, si es debidamente interpretado, ser compatible con una comprensión conforme a la Constitución del sistema representativo. Es más, en ese contexto puede obedecer a un principio fundamental que es el de garantizar la participación política del congresista. Esto finalmente se traduce en un fortalecimiento del sistema representativo.

74. Ahora bien, no se debe dejar de lado que, en muchas ocasiones, los parlamentarios han terminado siendo consumidos por los partidos políticos y los grupos parlamentarios. En efecto, si bien se les ha reconocido históricamente un conjunto de garantías frente al electorado, lamentablemente no ha ocurrido lo mismo en relación con la existencia de ciertos derechos en el interior de las propias agrupaciones política. De ahí que sea importante, como ya expusimos en la STC 0006-2017-PI/TC, que el Congreso de la República, en coordinación con otras entidades del Estado, continúe con la deliberación y adopción de todas aquellas reformas que sean necesarias para garantizar que la ciudadanía se vea efectivamente representada en su

Congreso; y que ello no suponga, a su vez, el desconocimiento del rol importante que los partidos políticos han tenido en nuestra historia.

75. En consecuencia, corresponde declarar infundado el extremo de la demanda referido a la inconstitucionalidad del inciso 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, modificado por el artículo 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, siempre y cuando se comprendan sus alcances de acuerdo con lo planteado entre los fundamentos 64 a 74 de esta misma sentencia.

## III. FALLO

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

## HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad respecto al artículo 1 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, siempre que el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República se interprete en el sentido de que no está prohibida la renuncia de los congresistas de las agrupaciones políticas en el supuesto de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas. De ello se desprende que los parlamentarios que se encuentren en dicha situación podrán conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto.

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

3. **EXHORTAR** al Congreso de la República para que publique los reglamentos internos de todos los grupos parlamentarios que se hayan presentado ante el Consejo Directivo.

Publíquese y notifíquese.

SS.
**MIRANDA CANALES**
**RAMOS NÚÑEZ**
**LEDESMA NARVÁEZ**
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**Lo que certifico:**

**Flavio Reátegui Apaza**
**Secretario Relator**
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.° 0001-2018-PI/TC
39 CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA
CASO MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO SOBRE REGULACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

# FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a la decisión de mis colegas del Tribunal Constitucional, si bien me encuentro de acuerdo que la demanda sea declarada infundada, considero pertinente realizar las siguientes precisiones:

## Sobre la decisión adoptada en el presente caso

1. En el Expediente 0006-2017-PI/TC, 41 congresistas de la República cuestionaron diversas modificaciones realizadas a los incisos 4 y 5 del artículo 37 y el inciso d del artículo 22 del Reglamento del Congreso por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR. Cabe recordar que en aquella oportunidad, si bien se alegó que las modificaciones cuestionadas tenían como finalidad evitar situaciones de "transfuguismo" dentro de los grupos parlamentarios existentes en el Congreso de la República, y así garantizar el principio de democracia representativa, la mayoría de magistrados de este Alto Tribunal concluimos en que las referidas modificaciones vulneraban los derechos fundamentales de los congresistas a la libertad de conciencia, a la participación política y al principio de interdicción de mandato imperativo. Ello, en tanto los congresistas que se retiraban, renunciaban, eran separados o eran expulsados de sus grupos parlamentarios estaban impedidos de conformar otros grupos parlamentarios o adherirse a los ya existentes, sin tomar en cuenta si el alejamiento del congresista de su bancada atendía a motivos legítimos, en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de conciencia.

2. Esto ocurriría, por ejemplo, en el caso que el grupo parlamentario cambie repentinamente de postura ideológica a la inicialmente adoptada y el congresista no se sienta conforme con esta nueva visión política, o cuando el congresista adopte una postura distinta a la mayoría de su bancada en temas sensibles que exijan un voto de conciencia. De allí que, ante estos casos, no se pueda restringir al congresista alejado de su grupo parlamentario a conformar otros grupos o a adherirse a los ya existentes. Por estas razones es que la mayoría de magistrados de este Alto Tribunal, entre los que se encuentra el suscrito, declaró fundada la demanda e inconstitucional el inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, así como otras disposiciones conexas con esta.

3. En el presente caso (Expediente 0001-2018-PI/TC) los demandantes invocan la inconstitucionalidad de los incisos 5 y 6 del artículo 37 del Reglamento del

Congreso, modificado e incorporado, respectivamente, por los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, a fin de garantizar el "Fortalecimiento de los Grupos Parlamentarios", sobre la base de similares argumentos a los expuestos en su oportunidad en el Expediente 0006-2017-PI/TC. Es evidente entonces que, al tratarse de la misma materia regulada la que es puesta en controversia ante este Tribunal Constitucional (restricciones para conformar nuevos grupos parlamentarios o adherirse a los ya existentes a aquellos congresistas que se alejen de sus grupos parlamentarios), no cabe duda que el presente proceso de inconstitucionalidad guarda relación con aquel en el que se emitió la sentencia recaída en el Expediente 0006-2017-PI/TC.

4. Sin embargo, se advierte que en el presente fallo la parte resolutiva de la sentencia declara más bien infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por los congresistas accionantes; decisión a la que, por cierto, me adscribo plenamente. Al respecto, debo señalar que el voto que emití en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2017-PI/TC es totalmente congruente con la decisión que adopto en el presente caso, que no tiene otro propósito que el de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los congresistas que, bajo razones legítimas y amparadas por la Norma Fundamental, deciden dar un paso al costado de sus grupos parlamentarios.

5. En todo caso, la diferencia de que en el Expediente 0006-2017-PI/TC me haya pronunciado por declarar fundada la demanda, mientras que en el presente caso (Expediente 0001-2018-PI/TC) opte más bien por declarar infundada la demanda, responde básicamente a dos razones ciertamente atendibles:

a) Si bien en ambos casos se cuestionó el inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, el enunciado legislativo o disposición cuya constitucionalidad se analiza en ambos procesos es diferente. Así, en el Expediente 0006-2017-PI/TC se analizó la constitucionalidad del inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, **modificado por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR,** que señalaba lo siguiente:

> Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: (...) 5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro los Congresistas que se retiren, renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario, partido político o alianza electoral por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que

hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.

Mientras que en el presente caso, se está analizando la constitucionalidad del vigente inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, **modificado por la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR** que señaló lo siguiente:

> Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: (...) 5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.
>
> ***Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo*** (resaltado nuestro).

Se advierte entonces que las disposiciones cuestionadas, si bien versan sobre la misma materia, claramente son diferentes. A modo de ejemplo, en esta última disposición, a diferencia de la anterior, se establecen excepciones a la prohibición de conformar nuevos grupos parlamentarios, o adherirse a los ya existentes, a los congresistas que renuncien o que sean separados o expulsados de sus grupos parlamentarios: a) cuando un congresista renuncie a su grupo parlamentario por vulneración a las garantías del debido procedimiento parlamentario; y b) cuando un congresista renuncie a su grupo parlamentario por haberse vulnerado sus derechos previstos en el reglamento del grupo parlamentario.

Adicionalmente, en el presente caso se analiza también la constitucionalidad del inciso 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República (incorporación al "Grupo Parlamentario Mixto"), que no fue materia de cuestionamiento anteriormente. Esto se explica en razón a que la creación del "Grupo Mixto" constituyó una recomendación realizada por este Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2017-PI/TC.

b) Si bien en el presente caso se declara infundada la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso (modificado por la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR), ello se produce en tanto se entienda que la renuncia de los congresistas a sus grupos parlamentarios bajo motivaciones legítimas es válida en términos constitucionales, por lo que no les alcanzan las restricciones e impedimentos previstos por el legislador para conformar nuevos grupos parlamentarios.

Para tal efecto, en el caso de autos se recurre a la técnica de las **sentencias interpretativas,** que ha sido utilizada recurrentemente por este Tribunal Constitucional. Como se ha señalado en la sentencia emitida en el Expediente 0012-2014-PI/TC (fundamento 29):

> Este Tribunal Constitucional, siguiendo la tipología de sentencias desarrolladas en la jurisprudencia comparada, ha recogido una variedad de fórmulas intermedias entre la simple anulación de una ley o su confirmación de constitucionalidad (...). Tales fórmulas se han desarrollado en el marco de la colaboración que corresponde a los poderes del Estado en la defensa de los derechos fundamentales y la primacía constitucional. Estos mecanismos de colaboración han permitido no sólo declarar la incompatibilidad de leyes dictadas por el Parlamento, sino también, con frecuencia, a través de las sentencias interpretativas y exhortativas, este Colegiado, sin declarar la inconstitucionalidad de una norma sometida a control, ha podido alertar al legislador a efectos de promover su actuación en determinado sentido, a efectos de no incurrir en supuestos de evidente inconstitucionalidad.

6. En virtud a todo lo expuesto, soy categórico en reafirmar mi posición como juez constitucional ante el presente caso, al igual que lo expresé en la sentencia emitida en el Expediente 0006-2017-PI/TC: se debe garantizar plenamente que los congresistas que renuncien por motivos legítimos, amparados por el derecho a la libertad de conciencia, tengan la posibilidad de: i) adscribirse a otro grupo parlamentario ya existente; ii) conformar un nuevo grupo parlamentario o iii) formar parte del grupo parlamentario mixto. Ello, a fin de que los congresistas puedan cumplir con el mandato parlamentario encomendado por el pueblo, de acuerdo a la Constitución.

7. Asimismo, y como ya lo expliqué, la decisión de declarar infundada en esta ocasión la demanda obedece a que: a) el tenor literal del inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso analizado en el presente caso es distinto al que fue declarado inconstitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2017-

PI/TC, y b) si bien se declara infundada la demanda, se recurre a la técnica de las sentencias interpretativas para adscribirle a la disposición impugnada un sentido interpretativo conforme con la Constitución, y así evitar declarar su inconstitucionalidad.

**Sobre la necesidad de exhortar a que la renuncia legítima de un congresista también se contemple en el Reglamento del Congreso de la República**

8. La sentencia señala que se debe entender que los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, que modifican el inciso 5 e incorporan el inciso 6 al artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República son constitucionales, siempre y cuando se interprete que se encuentra reconocido, como un supuesto permitido, la renuncia legítima de un congresista de su grupo parlamentario al amparo del derecho a la libertad de conciencia (fundamento 52). Se indica además que en estos casos se permitirá que los congresistas renunciantes puedan: i) adherirse a un grupo parlamentario ya existente; ii) conformar un nuevo grupo parlamentario, e inclusive iii) formar parte del grupo parlamentario mixto (fundamentos 59 y 70). Finalmente, el fallo exhorta a que este derecho de renuncia legítima sea reconocido en los reglamentos de los grupos parlamentarios (fundamento 50).

9. Evidentemente respaldo esta decisión, y adicionalmente considero necesario que el derecho de renuncia legítima por parte de los congresistas que ejercen una disidencia válida en términos constitucionales también sea contemplado, de manera expresa, en el Reglamento del Congreso de la República. Ello, en tanto constituye la norma que *"precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios"* (artículo 1).

10. Y es que, dada la importancia de la materia a regular, considero que el derecho de renuncia legítima debe estar previsto no solo en los reglamentos de los diversos grupos parlamentarios sino también en la norma basilar que guía la actuación de los congresistas, y que además les garantiza un trato uniforme, con independencia del estatuto que tenga cada congresista de acuerdo a lo establecido en el reglamento interno de la bancada o grupo parlamentario al que pertenezca.

11. Considero además que esta exhortación adicional no resulta contradictoria con el hecho de que en el presente caso se haya declarado constitucional el inciso 5 del

artículo 37 del Reglamento del Congreso a partir de la técnica de las sentencias interpretativas. Que en el fallo concreto se refiere a que se interprete el reconocimiento del derecho a la renuncia legítima de los congresistas de sus grupos parlamentarios, al amparo del derecho a la libertad de conciencia.

12. De hecho, la exhortación que pueda realizar este Tribunal Constitucional al Congreso de la República a fin de que regule sobre determinadas materias, implica un reconocimiento y respeto al ámbito de competencias de esta entidad, en atención al principio constitucional de corrección funcional (STC. Expediente 05854-2005-PA/TC). De otro lado, solicitar que el Congreso regule un aspecto cuya constitucionalidad ha sido validada por este Tribunal permite optimizar la materia que se pretende regular. Un claro antecedente de lo señalado se aprecia en la sentencia recaída en el Expediente 04968-2014-PHC/TC (fundamento 49):

> (...) La exhortación del Tribunal Constitucional tiene, entre otros objetivos, optimizar el contenido protegido de los derechos fundamentales que conforman el debido proceso, aminorando los riesgos de su violación. Pero no siempre puede ser interpretada en el sentido de que haya venido justificada por la detección de una omisión *per se* inconstitucional. Si así fuera, los principios de supremacía y de fuerza normativa de la Constitución hubiesen exigido que el camino a adoptarse sea en el de la cobertura de la laguna inconstitucional vía integración del Derecho o, cuando ello no resulte posible, la inclusión en el fallo de la orden dirigida al órgano competente para su respectiva superación, entre otros.
>
> Si ninguna de ellas fue la vía utilizada *prima facie,* no puede interpretarse que este Colegiado haya constatado la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino, antes bien, la oportunidad para que el Congreso de la República, en el marco de sus competencias y atribuciones, aminore los riesgos de su eventual surgimiento.

13. Por las consideraciones precedentes, soy de la opinión que también se debe exhortar al Congreso de la República a regular expresamente el derecho a la renuncia de un congresista por razones de libertad de conciencia en el Reglamento del Congreso de la República, más allá de que este derecho también se incorpore en los reglamentos de los grupos parlamentarios, de acuerdo a lo prescrito en el fallo en mayoría.

**Sobre la innecesaria distinción entre los supuestos de separación y expulsión previstos en el inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso**

14. De otro lado, considero que el fundamento 54 del proyecto se señala que los supuestos de separación y expulsión de un congresista de su grupo parlamentario, previstos en el artículo 37 inciso 5 del Reglamento del Congreso, deben ser aplicados, en la medida de lo posible, de manera gradual, siendo el primero más leve y el segundo más gravoso. De manera personal considero que dicho fundamento es innecesario para resolver la pretensión de autos, y que su supresión en nada modifica la decisión final adoptada en mayoría.

15. En primer lugar, considero que la sentencia en mayoría indica de manera indebida que los supuestos de separación y expulsión **son sanciones que el Congreso debe establecer de forma gradual,** cuando en realidad del tenor literal del inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, se advierte que **dichas sanciones deben ser aplicadas por los grupos parlamentarios.**

16. Asimismo, el fundamento mencionado hace una distinción entre ambos supuestos, al afirmar que la separación debe ser entendida como un caso leve, mientras que la expulsión tendría aplicación ante situaciones de gravedad. Soy de la opinión que dicha distinción es innecesaria porque el propio Reglamento del Congreso no la hace, en aplicación del principio según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete. Por cierto, este principio ya ha sido reconocido por nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00016-2007-PI/TC (fundamento 9), en donde afirmó lo siguiente:

> (...) Además, debe desestimarse también la alegación de la parte demandada en el extremo que considera que solamente los colegios profesionales de alcance nacional se encuentran legitimados para interponer demandas de inconstitucionalidad. **Como quiera que no hay que distinguir donde la disposición no distingue,** sobre todo para restringir el acceso a la justicia, dicha interpretación no se condice con lo establecido en el artículo 203 de la Constitución que señala: "[e]stán legitimados para interponer acción de inconstitucionalidad. (...) 7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad" (resaltado nuestro).

Cabe precisar que dicho principio también es reconocido a nivel comparado, por ejemplo por la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-317/12, entre otras).

17. Además, si la sentencia reconoce que la separación y la expulsión de un congresista son supuestos distintos (que se aplican gradualmente), erróneamente convalida que a los mismos se les aplique la misma consecuencia jurídica: la prohibición de conformar nuevos grupos parlamentarios.

18. En esa medida, considero que este punto debe ser desarrollado de manera exhaustiva en el Reglamento del Congreso, de manera tal que permita que los diversos grupos parlamentarios, al momento de regular sus reglamentos internos, puedan contemplar con precisión estos supuestos, generando predictibilidad en la aplicación de sanciones y garantizando la vigencia del debido procedimiento en el seno de los grupos parlamentarios. No obstante lo señalado, reitero que el fundamento 54 es innecesario para resolver la presenta causa, por lo que su supresión en nada cambia el sentido del fallo en mayoría.

S.

**MIRANDA CANALES**

***Lo que certifico:***

.....

**Flavio Reátegui Apaza**
**Secretario Relator**
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N° 0001-2018-PI/TC
MODIFICACIÓN DEL ART. 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA.
CONGRESO DE LA REPUBLICA

# FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con lo resuelto por mis colegas, pero debo realizar algunas precisiones respecto a lo resuelto en este caso, y las consideraciones que me llevan a asumir la posición que ha asumido al respecto. Como podrá apreciarse, se ha preservado la constitucionalidad de la modificación al reglamento del Congreso que había sido impugnada, siempre y cuando las disposiciones cuestionadas (en clave de sentencias propiamente dichas, más no de sentencias interpretativas manipulativas) se comprenden dentro de parámetros que preserven su presunción de constitucionalidad.

## I. Sobre nuestro papel como jueces constitucionales, o la obligación de preservar una interpretación conforme a la Constitución, y la necesidad de recurrir a una declaración de inconstitucionalidad como última ratio.

1. El Juez constitucional, sin abandonar sus tareas contraloras, es hoy, por sobre todas las cosas, un intérprete calificado de la Constitución y garante de los principios, valores y preceptos de esa Constitución, los cuales, a su vez, buscan asegurar la plena vigencia de la constitucionalidad y el Estado Constitucional. En ese tenor, su razonamiento, y su tarea de concretización, siempre deben estar dirigidos a optimizar lo prescrito en las diferentes disposiciones constitucionales, rescatando sus sentidos normativos más afines con la tutela de los aspectos que hoy caracterizan al constitucionalismo moderno. Todo ello en base a una lectura del texto constitucional sistemático consigo mismo y con los compromisos convencionales asumidos por su Estado en particular, o que han adquirido carácter de normativa ius cogens.

2. En este sentido, la clave del quehacer del juez constitucional es asegurar una interpretación conforme a la Constitución, dejando como última y extrema alternativa, según corresponda, a una declaración de inconstitucionalidad con efectos propios de un control abstracto, de acuerdo con lo previsto en cada

ordenamiento jurídico general en particular; o a la inaplicación de la norma cuestionada por inconstitucional propia del control difuso. Tiene además tenerse presente que todo ordenamiento jurídico estatal contemporáneo reconoce la existencia de una pluralidad de intérpretes vinculantes de su Constitución. En ese escenario, el juez(a) Constitucional en general, y el Tribunal Constitucional en particular, son, en un Estado específico, el intérprete vinculante final, más no el único.

3. Caben entonces interpretaciones distintas, máxime si cualquier disposición legal, infra legal, y, sobre todo, constitucional, recoge varios sentidos normativos dentro de sí. Aquello hace que puedan darse interpretaciones diferentes a aquellas que hubiese preferido, e incluso promovido el juez(a) constitucional, sin que aquello las haga per se inconstitucionales. Es más, y en la medida que la interpretación conforme a la Constitución permite distintas respuestas, el juez constitucional no puede imponer su comprensión a la de otros intérpretes vinculantes, si a su vez esas interpretaciones encajan dentro del parámetro proveniente del Texto de la Constitución, su lectura sistemática y lo que se infiere de él[1].

4. Lo importante es pues, para un Juez(a) constitucional, frente a una decisión tomada por otro intérprete vinculante de la Constitución luego de un pronunciamiento suyo, ver ante todo si esa decisión tomada, coincida o no con ello, es conforme a la Constitución. Si la decisión tomada puede tener comprensiones disímiles, que eventualmente puedan tener sentidos normativos conformes con la Constitución, pero también puedan entenderse en forma distinta, el juez constitucional deberá recurrir a, luego de distinguir entre disposición y norma, una sentencia interpretativa, que no necesariamente es manipulativa, como veremos luego, para preservar la constitucionalidad de lo resuelto (con una sentencia interpretativa denegatoria) o acotar a lo menos posible una eventual y excepcional declaratoria de inconstitucionalidad (con una sentencia interpretativa estimatoria).

5. Con ello un juez(a) constitucional cumple a cabalidad sus funciones dentro de un Estado Constitucional. Nos corresponde entonces, como miembros de un Tribunal Constitucional, ir en esa línea de acción, haciendo todos los esfuerzos posibles para preservar una interpretación conforme, labor cuyos alcances pasaré con explicar con algo más de detalle a continuación, ya con una mayor vinculación al caso que estamos analizando en particular.

---

[1] Salvo, e incluso con beneficio de inventario, que expresamente una interpretación vinculante ya desarrollada, y cuya constitucionalidad no ha sido discutida, señale que en alguna materia, en principio, no debiera contgradecirse una interpretación ya hecha por el Tribunal Constitucional. En ese sentido, ver lo señalado en el Código Procesal Constitucional sobre el margen de interpretación de la judicatura ordinaria en los procesos de Acción Popular ante lo resuelto por el Tribunal en procesos de inconstitucionalidad

## II Sobre el Control de Constitucionalidad y la presunción de constitucionalidad

6. Como hoy es de conocimiento general, la labor de interpretación del Tribunal Constitucional implica realizar una serie de operaciones especializadas que van más allá las utilizadas con la aplicación de los criterios clásicos del método jurídico. Ello, entre otros factores, en razón de la norma que se utiliza como parámetro de control, que no es otra que la propia Constitución Política.

7. En ese sentido, la apertura e indeterminación propia de algunas disposiciones constitucionales lleva a que las normas de rango legal, cuya constitucionalidad se pone en duda, deban ser evaluadas con sumo cuidado en su conformidad con la Constitución. Ello en mérito a que un intérprete vinculante de la Constitución bien podría, mediante una interpretación caprichosa de los alcances de las disposiciones constitucionales desnaturalizar o restringir arbitrariamente la producción normativa.

8. Es por ello que el examen de constitucionalidad de las normas con rango de ley por parte del Tribunal Constitucional debe realizarse efectuando una serie de recaudos, siguiendo los parámetros técnicos ya previstos al respecto y en atención a la mayor reflexión que ya se haya dado en los espacios de mayor reflexión sobre estos temas. No se puede, pues, tratar un asunto tan delicado como este con una aproximación superficial, desde la mera intuición o repitiendo mecánicamente técnicas propias de otras ramas del Derecho.

9. Dicho esto, considero importante tener presente un elemento indispensable en la interpretación de la Constitución y el control de constitucionalidad de las normas: la presunción de constitucionalidad. Y es que todas las normas producidas por los diversos organismos existentes en un ordenamiento jurídico gozan, en principio, de esta presunción *iuris tantum* a su favor, por la cual éstas se reputan constitucionales, salvo se demuestre una inconstitucionalidad abierta. En dicho caso, los jueces deben adoptar una interpretación que concuerde con el texto constitucional, criterio reiterado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (00020-2003-AI/TC, f.33, entre otros pronunciamientos).

10. La presunción de constitucionalidad de las normas no se sustenta en una mera deferencia hacia el legislador, sino que encuentra su red fundamento en la legitimidad con que cuentan las actuaciones de, por ejemplo, el órgano legislativo y representativo; y, tal vez en un sentido más práctico, se vincula a la eficacia de las normas generadas por dicho legislador. Ello toda vez que la inexistencia de esta presunción llevaría a un estado permanente de cuestionamiento e inseguridad jurídica que imposibilitaría una convivencia en paz social.

11. Afirmado este punto de partida, es necesario apuntar que esta presunción de constitucionalidad tiene como consecuencia natural a la obligación dirigida a los

jueces constitucionales de interpretar, en la medida de lo posible, de modo que se preserve la constitucionalidad de la norma. Es así que, entre varios sentidos normativos un juez, en un caso concreto, tendrá que optar por aquel sentido que mantenga la norma en el cauce constitucional (que, excepcionalmente, que permita acotar la inconstitucionalidad al menor ámbito de acción posible).

12. Ahora bien, para ello será necesario realizar una adecuada distinción entre disposición y norma. En ese sentido, la disposición jurídica (que comprende tanto a una disposición como un fragmento de disposición, una combinación de disposiciones o una combinación de fragmentos de disposiciones), viene a ser el texto que un determinado documento jurídico contiene. De otro lado, la norma o los sentidos normativos son los distintos significados que el sujeto intérprete ha atribuido a la disposición jurídica a través de la interpretación. En términos muy difundidos, entre otros, por Guastini, se llamará "disposición" a cada enunciado que forme parte de un documento normativo, es decir, a cada enunciado del discurso de las fuentes. "Norma" será cada enunciado que constituya el sentido o significado atribuido a una disposición.[2] Esta distinción tampoco es novedosa en la jurisprudencia. Ha sido adoptada pacíficamente por este Tribunal Constitucional, y con relevancia para este caso desde "Tineo Silva" (00010-2002-AI/TC).

13. Tenemos entonces que, si de una disposición se pueden extraer varias normas o significados, es plausible que algunos de esos significados posibles sean constitucionales, mientras que otros no lo sean. Esta distinción disposición-norma es aquello que permite que un juez pueda optar por aquella interpretación constitucional que será precisamente más atenta a observar la legitimidad constitucional y democrática de las normas emitidas por el Congreso.

## III. La interpretación conforme a la Constitución como primera obligación del juez o jueza constitucional.

14. Partiendo de lo aquí afirmado, la obligación del juez constitucional se va delineando no solo hacia optar por la norma que permita salvar la constitucionalidad de cualquier disposición impugnada, sino también va a dirigir a todos sus esfuerzos por llegar a ese resultado. Ahora bien, si ello puede predicarse como algo obligatorio para todos los jueces en las interpretaciones que realizan, conviene aquí anotar que en el caso del Tribunal Constitucional esto implica algunos matices a tomar en cuenta.

---

[2] GUASTINI, Riccardo. Disposición vs. Norma. Traducido por Mar Fernández Pérez. En: Disposición vs. Norma (2011). Lima, Palestra Editores. p. 136.

15. Y es que corresponde al Tribunal Constitucional, conforme al artículo 202, inciso 1, conocer el proceso de inconstitucionalidad en instancia única, en lo que constituye un control abstracto de las normas. Dicha competencia, que puede tener como consecuencia la expulsión de una norma del ordenamiento, no debe ser ejercida, como ya la experiencia y años de jurisprudencia lo demuestran, de forma mecánica.

16.Justamente este Tribunal encontró que para tratar temas tan sensibles como el de la denominada "Legislación Antiterrorista", y otorgar una salida constitucional a la normativa prevista sin dejar de lado los fines que buscaba las diferentes disposiciones previstas en su texto original. Podemos afirmar, pues, que aquella perspectiva que entiende el control de constitucionalidad como un ejercicio que se debate solo entre dos opciones (constitucional - inconstitucional sin mayor análisis) ha quedado obsoleta. La complejidad de los casos puestos en conocimiento de un Tribunal Constitucional, y el alto interés público que supone la resolución de dichos casos, obliga a observar opciones que vayan más allá del falso dilema de contar solo con dos posibilidades.

17. Es así que se apuntala la interpretación conforme como una posibilidad para salvar, en función de la distinción entre la disposición y la norma, sentidos constitucionales para una disposición que, leída equivocadamente, podría dar lugar a normas inconstitucionales. El origen de este ejercicio proviene de la jurisprudencia norteamericana, como lo explican Fix-Zamudio y Ferrer Mac-Gregor:

> "la interpretación conforme tiene su origen en dos principios establecidos previamente en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal norteamericana. En primer lugar, de acuerdo con dicha jurisprudencia, todas las normas generales deben interpretarse *in harmony with the Constitution*, principio al que debe agregarse la regla sobre la presunción de constitucionalidad de las leyes, ya que también se supone que los organismos legislativos no expiden normas que intencionalmente contradigan a la Carta Suprema. De acuerdo con estos principios una norma general no debe declararse inválida así sea con efectos particulares, como ocurre en el sistema americano, cuando puede ser interpretada en consonancia con la Constitución, con mayor razón si la sentencia estimatoria posee efectos generales como en el sistema europeo."[3]

18. Ahora bien, y yendo ya a lo que corresponde al caso que nos ocupa, es posible discutir si el Congreso, a la hora de modificar su Reglamento, cumplió con los

[3] FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Héctor FIX ZAMUDIO. Las sentencias de los Tribunales Constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. Lima, 2009, p. 31-32

parámetros que podían deducirse de un anterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta materia. Sin embargo, habría que dejar claro que lo que se está planteando es un nuevo proceso de inconstitucionalidad, que pretende enjuiciar la nueva regulación planteada por el Congreso de la República. Es en dicho sentido que lo que corresponde discutir en este caso, como ya se adelantó en un acápite anterior de este mismo texto, es si lo plasmado por el Congreso como nueva redacción de su Reglamento aquí puede o no leerse conforme a la Constitución, independiente de las simpatías o antipatías que esa propuesta pueda generar en un juez constitucional.

19. Conviene entonces aquí resaltar que las interpretaciones de la Constitución que haga el Congreso de una norma constitucional, que son presupuesto a su vez para la elaboración de una norma de rango legal, no tienen en principio un valor ni mayor o menor a las interpretaciones que realiza el Tribunal Constitucional. Le corresponde al Tribunal ser el intérprete vinculante de cierre interno, tema al cual volveré en este mismo texto.

20, Y es que cada ordenamiento jurídico estatal determina a que entidades o personas les reconoce una interpretación vinculante de su Constitución, para luego distinguir si dicha competencia se la otorga solamente en algunos temas o en todos; y, en cualquier caso, con qué intensidad asigna dicha atribución. En el Perú, en principio se ha reconocido la posibilidad de desarrollar interpretaciones vinculantes de nuestra Constitución a las siguientes entidades: el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, el Congreso de la República y el Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral.

21. En este escenario, no debe perderse de vista que el Congreso es el intérprete vinculante ordinario de la Constitución (al corresponderle dictar las leyes, tiende a ser el primero que va a efectuar una interpretación vinculante del texto Constitucional), pero esa interpretación vinculante puede ser revisada por entidades de naturaleza jurisdiccional como el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional. Se repite entonces aquí también lo que actualmente es una constante a nivel mundial: encomendar a los jueces ordinarios, y sobre todo, a los jueces constitucionales de un Tribunal Constitucional el rol de intérpretes de cierre de la Constitución.

22. Sin embargo, el juez constitucional no es un intérprete excluyente. Le corresponde cerrar el círculo de interpretaciones en tanto es necesario dar un fin a ello, mas no impone en todos los casos sus interpretaciones. Es por ello que, y como también ya se anotó en este voto, en caso existan varias interpretaciones posibles de una disposición constitucional, es perfectamente factible optar por alguna que no sea la sugerida por un Tribunal Constitucional, en caso dicho Tribunal hubiese formulado

alguna postura al respecto. Una comprensión distinta no es per se inconstitucional. Eso deberá ser analizado y terminado, solamente como última alternativa por el juez(a) constitucional, y sobre todo, por el Tribunal Constitucional.

23. En síntesis: en la mayoría de casos, el Tribunal Constitucional busca expulsar del ordenamiento una disposición con rango de ley, o por lo menos moderar los efectos de su comprensión del tema en el tiempo. Ahora bien, y, justo es anotarlo, en aquellos casos en los que se sugiere una fórmula normativa, donde se asume intrínsecamente una determinada interpretación de la Constitución, dicha fórmula puede ser no ser acogida en favor de alguna otra que también se encuentre en los parámetros constitucionales, aunque no haya sido dictada por el mismo Tribunal Constitucional. Aquello no obsta para que el Tribunal no pueda declarar inconstitucional la decisión tomada por el Congreso o ser otro intérprete vinculante de la Constitucional, pero, insisto, como última ratio. Es en este contexto que toma especial relevancia el uso de las sentencias interpretativas, tema que abordaré a continuación.

## IIV. Sobre las sentencias interpretativas

24. En el esfuerzo de cumplir con su labor de interpretación conforme, los tribunales constitucionales hoy utilizan la técnica de las sentencias interpretativas, para así mantener la norma dentro de los cánones constitucionales.

25. Y es que actualmente el trabajo de un Tribunal Constitucional es el de, incluso más que declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas con rango de ley, proporcionar los parámetros interpretativos en función de los cuales los jueces ordinarios y cualquier otro ciudadano deben comprender y aplicar las leyes. En ese escenario, corresponderá al Tribunal Constitucional emitir sus sentencias estimatorias o desestimatorias sin dejar vacíos o lagunas, debiendo entonces acabar con cualquier incoherencia o confusión que puede encontrar, o por lo menos, buscando vincular al legislador en la subsanación de eventuales deficiencias.

26. Hay, como es de conocimiento general, diferentes tipos de sentencias interpretativas. En las sentencias de simple anulación el juzgador constitucional resuelve sin más dejar sin efecto toda o solamente una parte de una ley o norma con rango de ley. En las sentencias interpretativas propiamente dichas, lo que se declara inconstitucional es aquella interpretación reputada errónea o indebida de una norma en particular, equivocación mediante la cual se le ha dado un contenido y un significado distintos a aquellos que en principio le correspondían. Dicho con otras palabras, aquí el juez constitucional no pone ni quita nada, sino que, dentro de varios sentidos normativos dentro de una disposición, sino que escoge el sentido normativo

que considera conforme a la Constitución. Ello en el caso de una disposición que omite precisiones implicará determinar si esa disposición habilita o no al supuesto impreciso ante la omisión en que se había incurrido.

27. Las sentencias interpretativas-manipulativas implicarán un cambio en los que el juzgador o juzgadora competentes inicialmente encuentran en las disposiciones sometidas a su análisis. Y es que estos juzgadores deben hacer frente a que su tarea de preservar una interpretación conforme a la Constitución cuando se encuentra con disposiciones que determinan en principio algún contenido normativo que puede ser considerado inconstitucional dentro de una ley o norma con rango de ley, subdividiéndose por ello a su vez en sentencias reductoras, aditivas, sustitutivas y exhortativas.

28. Entrando un poco más en el detalle de esta última subdivisión, sentencias reductoras son aquellas en las cuales se anota que parte de un texto cuestionado es inconstitucional, inconstitucionalidad que buscará revertirse recortando su contenido normativo conforme a la Constitución invocable, y, por ende, circunscribiendo su posible comprensión a casos concretos en sede administrativa o judicial. Sentencias aditivas serían las que, para salvar la determinación de una inconstitucionalidad, se procede a añadir algo a lo hasta entonces vigente para así alcanzar su constitucionalidad. Sentencias sustitutivas es la denominación que reciben aquéllas donde simultáneamente se declara la inconstitucionalidad parcial del sentido de una disposición y se incorpora una modificación del aspecto de dicha disposición que acaba de señalarse como posible de inconstitucionalidad, produciendo así un cambio o alteración de parte de la literalidad de una ley. Finalmente, las sentencias exhortativas únicamente implican la emisión de recomendaciones para que, dentro de un plazo más bien razonable, se expidan normas en puridad acordes con los parámetros constitucionales vigentes.

29. Esta sistematización básicamente coincidente co la clasificación recogida y difundida por Diaz Revorio[4] , fue también tomada ya hace varios años por el Tribunal Constitucional y forma parte de su acervo jurisprudencial. En una aproximación a lo señalado por la jurisprudencia, resulta pertinente retomar lo que ya ha sido asumido en el Perú en torno a las sentencias interpretativas, las cuales se caracterizan de la siguiente manera:

> "En este caso el órgano de control constitucional detecta y determina la existencia de un contenido normativo inconstitucional dentro de una ley o norma con rango de ley. La elaboración de dichas sentencias está sujeta alternativa y acumulativamente a dos tipos de operaciones: la ablativa y la reconstructiva.

[4] DIAZ REVORIO, Javier. Interpretación constitucional de la ley y sentencias interpretativas. Pensamiento Constitucional Año VII, N° 8, p. 188-189

La operación ablativa o de egéresis consiste en reducir los alcances normativos de la ley impugnada "eliminando" del proceso interpretativo alguna frase o hasta una norma cuya significación colisiona con la Constitución. Para tal efecto, se declara la nulidad de las "expresiones impertinentes"; lo que genera un cambio del contenido preceptivo de la ley.La operación reconstructiva o de reposición consiste en consignar el alcance normativo de la ley impugnada "agregándosele" un contenido y un sentido de interpretación que no aparece en el texto por sí mismo.

La existencia de este tipo de sentencias se justifica por la necesidad de evitar los efectos perniciosos que puedan presentarse en determinadas circunstancias, como consecuencia de los vacíos legales que surgen luego de la "expulsión" de una ley o norma con rango de ley del ordenamiento jurídico. Tales circunstancias tienen que ver con la existencia de dos principios rectores de la actividad jurisdiccional-constituyente, a saber; el principio de conservación de la ley y el principio de interpretación desde la Constitución. Conviene tener presente en qué consisten:

- El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

- El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental.

Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.

La experiencia demuestra que residualmente la declaración de inconstitucionalidad puede terminar siendo más gravosa desde un punto de vista político, jurídico, económico o social, que su propia permanencia dentro del ordenamiento constitucional. Así, pues, los efectos de dicha declaración pueden producir, durante un "tiempo", un vacío legislativo dañoso para la vida coexistencial.

En ese sentido, no debe olvidarse que la jurisdicción constitucional desarrolla una función armonizadora de los conflictos sociales y políticos subyacentes en un proceso constitucional, por lo que dichas sentencias se constituyen en instrumentos procesales necesarios para el desarrollo de tal fin.

Este tipo de sentencias propician el despliegue de los efectos de las normas constitucionales que podrían ser obstaculizados por los "huecos normativos" emanados de un simple fallo estimatorio.

Las normas inducidas y deducidas emanadas de una sentencia manipulativa-interpretativa (normativa) se encuentran implícitas dentro del ordenamiento constitucional, pero son objetivables mediante este procedimiento." (00004-2004-CC/TC, f.3)

30. En el caso concreto sometido a nuestro análisis, el Tribunal se ha limitado a recurrir a sentencias interpretativas propiamente dichas, pues, ante la imprecisión que se incurra en las disposiciones cuestionadas, el Tribunal sin añadir nuevos supuestos o elementos a dichas disposiciones, procede a escoger aquellos sentidos o contenidos normativos que le permiten cumplir con su obligación funcional de interpretación conforme a la Constitución, con prescindencia de muy respetables especulaciones, más propias de un análisis político. Tampoco estamos aquí ante el uso de sentencias manipulativas aditivas que, como hemos visto en este mismo texto, involucran un ejercicio interpretativo que no ha sido necesario en este caso en concreto.

***Una reflexión adicional, más vinculada a la representación en sede parlamentaria***

31. Aprovecho la oportunidad para, en función al tema de representación planteado en este caso en concreto, una materia de especial relevancia es el de cómo se va construyendo ese concepto (representación) con las normas que desarrollan los preceptos constitucionales en materia parlamentaria. Y es que las decisiones que toma el Congreso de la República del Perú respecto a cómo es que se va a organizar el propio Congreso peruano, deben partir de una reflexión que se inserta en el modelo asumido por el Poder Constituyente de nuestro país sobre lo que es representación política.

32. En torno a lo expresado es que haré alguna reflexión, la cual considero debiera ser paso obligatorio para la futura discusión sobre la configuración de grupos parlamentarios y la organización de los congresistas en el Congreso. Como señala la ponencia, existen aun algunos espacios que se encuentran sujetos a un desarrollo posterior, como los relativos al plazo a tomar en cuenta para la conformación de una bancada mixta. Iniciar ese debate sin una reflexión general como la que propone el Tribunal Constitucional, podría implicar caer nuevamente en inconstitucionalidad, como también ya se ha advertido en esta misma sentencia.

33. En cuanto al modelo de representación asumido por el Constituyente peruano, éste, antes que ampararse en disposiciones aisladas de la Constitución, la identificación de dicho modelo parte de una lectura sistemática de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. En ese sentido, las normas de la Constitución peruana de 1993 que informan el concepto de representación política van desde el artículo 2, inciso 17 (que reconoce el derecho a la participación política en forma individual o asociada) y al artículo 35 (que se refiere específicamente a que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas). Se dice además en dicho artículo, el 35, que dichas

organizaciones políticas concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. No menos importante es el artículo 93, el cual ilustra la prohibición del mandato imperativo, afirmando también que los congresistas representan a la Nación.

34. Como puede notarse, esta colección de disposiciones, leídas en conjunto, proyectan un modelo de representación que acoge a los partidos políticos y grupos parlamentarios, mas no los concibe como formas únicas para ejercer la participación política. Es necesario así diferenciar el mandato del constituyente de las opciones con las que cuentan los poderes constituidos para, dentro de ese mandato, desarrollar las disposiciones constitucionales. Entonces, y sin desmerecer la relevancia de los partidos políticos, cuya labor es central para fortalecer la Democracia. Ahora bien, y tal como vemos tomando en cuenta lo previsto en el ordenamiento constitucional peruano, el ejercicio de la Democracia en el Perú, y de la representación parlamentaria en el Congreso peruano, es de los partidos, sino a través (y no de forma excluyente) de esos partidos. En el Perú, por lo menos lo expuesto debe llevar a buscar un necesario equilibrio entre la necesidad de fortalecer a los partidos políticos y el respeto a un mandato de los congresistas a nombre de la Nación y sin carácter imperativo.

35. Sin duda alguna, lo señalado en la Constitución otorga un margen al legislador para establecer regulaciones sobre la representación política de diverso tipo, sin que una opción, nuevamente, dentro de los márgenes de lo previsto en la Constitución, sea *a priori* preferible sobre otra, o sea per se inconstitucional.

36. No es pues extraño para el Tribunal Constitucional el consenso que puede existir en la doctrina sobre la necesidad de fortalecer los partidos políticos, a través de su democratización y favoreciendo su interrelación con la ciudadanía. Dicha finalidad no es ajena a lo planteado en el artículo 35 de la Constitución, en tanto se espera que las organizaciones políticas sean instrumentos para la generación de la voluntad popular. Las políticas o normas que puedan aprobarse en búsqueda de dicha finalidad, no estarían, en principio, ajenas al parámetro constitucional en lo que atañe, cuando menos, a un examen de fines. Muestra de ello es, por ejemplo, y sin que aquello se entienda un adelanto de opinión sobre la constitucionalidad de su contenido, la propia Ley 28094, ley de Partidos Políticos, la cual regula diversos aspectos relativos a la constitución o registro de partidos políticos, en búsqueda de fortalecer su institucionalidad.

37. Sin embargo, así como es posible una aprobar regulación en dicho sentido, la Constitución también ha sido expresa en señalar que la participación política se puede dar de forma individual o no asociada. El modelo de representación que se

acoge no es, en definitiva, un modelo cerrado a la posibilidad de que se realice una representación que no pase por los partidos, respetando, por ejemplo, la posible disidencia de un congresista con la actuación de su partido.

38. Y es que a los jueces constitucionales no nos preguntan finalmente sobre la conveniencia o no de una forma de comprender la representación, sino sobre si lo plasmado sobre la comprensión de la representación parlamentaria se ajusta o no al parámetro constitucional, que, como vemos, es bastante abierto al respecto. En ese sentido, y partiendo de reconocer un modelo constitucional que admite representación política de forma asociada o no, alternativas como aquella que se ha planteado en la norma impugnada, pueden ser pasibles de interpretación conforme, en tanto se respeten ciertas pautas mínimas para garantizar su comprensión de acuerdo con la Constitución, como las cuales se ha planteado en el fallo.

39. Ahora bien, y pasando a la alternativa por la que se opta en la norma impugnada, cabe resaltar que la decisión sobre la constitución de una Bancada Mixta no es una opción nueva en el Derecho Comparado. Sin embargo, su materialización no ha estado exenta de críticas, muchas de las cuales se han trasladado a nuestro escenario.

40. El análisis sobre la constitucionalidad de esta opción en realidad pudo plantearse a partir de la concepción de democracia representativa asumida por el Congreso de la República y, eventualmente, por este mismo Tribunal. Es así que, desde una perspectiva más bien formal, la bancada o grupo parlamentario mixto permite perseguir los valores y fines constitucionales del Estado Democrático, ofreciendo una alternativa a los congresistas que pudieran ver afectados sus derechos fundamentales al punto de convertirse en representantes en condiciones disminuidas.

41. Sin embargo, y por el contrario, una aproximación material a ese problema descubre una serie de problemas adicionales, como los que se presentan en las dificultades que implica la coordinación entre representantes en un grupo parlamentario mixto, representantes que se encuentran privados de un presupuesto común como es el de las coincidencias ideológicas. En ese orden de ideas, la creación de grupos parlamentarios mixtos son alternativas para un problema (otorgar tutela a las prerrogativas y derechos de parlamentarios que ya no forman parte de su grupo parlamentario originario), mas no, digámoslo con claridad, necesariamente apuntan a una democracia de mayor calidad.

42. Independientemente de estas apreciaciones, oportuno es anotar que lo recientemente señalado en términos de la responsabilidad de interpretación

conforme que tenemos los jueces y juezas constitucionales, no pareciera contar con entidad suficiente en este caso, para hablar de una inconstitucionalidad, pues la Constitución admite aquí diferentes interpretaciones. Alguna de ellas permite una referida al grupo parlamentario mixto, a la cual sin duda convendría que el Congreso diera mayores precisiones, sin excluir con esta opción otras alternativas de organización de la representación parlamentaria.

43. En ese sentido, me permito exhortar al Congreso a formular mayores precisiones sobre la materia en la cual acabo de hacer mención, para así poder atender más a cabalidad de los diferentes principios, valores y preceptos constitucionales sobre el particular. Siempre conviene ir más allá de lo constitucionalmente necesario, y acercarse a lo constitucionalmente posible.

**S.**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

***Lo que certifico:***

**Flavio Reátegui Apaza**
**Secretario Relator**
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

# VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS ERNESTO BLUME FORTINI Y AUGUSTO FERRERO COSTA, EMITIDO EN EL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO CONTRA LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DE LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 003-2017-2018-CR, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

Con el debido respeto por nuestros distinguidos colegas Magistrados firmantes de la sentencia de mayoría, emitimos el presente voto singular en los términos siguientes:

1. Como consta en el voto singular del magistrado Blume Fortini emitido en el proceso de inconstitucionalidad promovido contra los artículos 22.d, 37.4 y 37.5 del Reglamento del Congreso de la República (Expediente N° 0006-2017-PI/TC), al cual nos remitimos en cuanto sea pertinente, *la democracia representativa es una democracia de partidos u organizaciones políticas*, como lo señalara en su hora el célebre jurista Hans Kelsen, quien con toda lucidez precisó que:

> *"Solo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos"*[1].

2. Esta lógica y filosofía esencial es la que inspira a la Constitución de 1993, como se desprende de una lectura integral de la misma, y, en especial, del contenido normativo de sus artículos 31, 35, 43 y 187, que establecen que *el Perú es una república democrática, social, independiente y soberana, asentada en la democracia representativa como sistema de gobierno, la cual se da a través de organizaciones políticas*, como lo son por antonomasia los partidos políticos y también lo son los movimientos y las alianzas políticas, que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular por medio de las elecciones, el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegido y la representación proporcional.

3. En tal sentido, *el fortalecimiento de la democracia se da a través de los partidos políticos u organizaciones políticas* (movimientos y alianzas), que, como lo apunta la doctrina, son organizaciones creadas para alcanzar el poder político, que deben tener como elementos básicos:

   - Un pensamiento, doctrina o ideología que inspire su accionar;
   - Una organización, debidamente estructurada y armónica, adecuadamente reglamentada, con niveles organizativos y responsabilidades dirigenciales

[1] KELSEN, Hans. "Esencia y valor de la democracia" (Traducción de la segunda edición alemana realizada por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra). Colección Labor. Biblioteca de iniciación cultural. Sección IX, Política, N° 349, Editorial Labor S.A., Barcelona – Buenos Aires, 1934, p. 37.

específicas, que garantice a sus militantes el ejercicio democrático de sus derechos al interior de los mismos; y

- Un plan o programa de gobierno, que debe estar estructurado en base a un diagnostico real y objetivo de la problemática coyuntural que se presenta como objeto de cambio de arribar al ejercicio del poder político, y un inventario de posibilidades de solución.

Todo ello en el marco de la Constitución y de las ideas, principios y valores que inspiran a dichas colectividades políticas, los cuales deben darse dentro de los cánones y patrones sentados por la Norma Suprema.

4. Por consiguiente, *en la democracia representativa la representación popular se da a través de los partidos u organizaciones políticas*, al punto que quienes aspiran a ejercer un cargo de representación popular en el Congreso de la República solo pueden hacerlo a través de un partido u organización política; lo cual constituye una condición ineludible para arribar al ejercicio del cargo de Congresista de la República y ostentar una representación popular armónica con la esencia de la democracia representativa.

5. Por ello, la representación popular comprende dos ingredientes consustancialmente unidos y fusionados: el ingrediente institucional (el partido u organización política de que se trate) y el ingrediente personal (el individuo que arriba a la curul a través de la institución por la que postula). Es decir, la representación popular implica ostentar aquella representación que proviene de la voluntad del elector de escoger un determinado partido u organización política y la voluntad que dentro de ella se prefiera a algunos de sus candidatos.

6. Así, el ejercicio de la representación popular por parte del electo (Congresista de la República) no cabe separarla de la representación institucional (partido u organización política por la que postuló), que condiciona y operativiza la primera, porque lo que se persigue es una democracia basada en instituciones y no en simples individualidades divorciadas de la institución por la que llegaron al Parlamento.

7. Todo intento de separar la representación individualizada de la representación institucional es una desnaturalización de la esencia misma de la representación popular en una democracia representativa.

8. Entonces, en puridad, el escaño no es del Congresista sino del partido o la organización política por la cual votó el elector, por lo que, de producirse una situación en cuya virtud el Congresista se aparta de su partido u organización política (sea por renuncia, remoción o algún otro motivo) la consecuencia debería ser que pierda el escaño (que es del partido u organización política), y este sea asumido por el correspondiente accesitario.

9. Sobre este particular, no hay que obviar la consideración que el elector, al momento de emitir su voto marca primero el símbolo y optativamente por una o dos opciones preferenciales, así como que el cómputo del símbolo es el que determina el número de curules.

   No en vano, hace ocho décadas el mismo Kelsen, refiriéndose a la responsabilidad de los representantes al Congreso afirmó que el representante:

   > *"...pierde su mandato al separarse o ser expulsado del partido por el cual fue designado."*; y que *"Tales disposiciones resultan por consecuencia natural en los casos de sistema electoral por listas, pues en ellos los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido del elector, siendo lógico que el diputado pierda su mandato tan pronto deje de pertenecer al partido que le ha enviado al Parlamento".*[2]

10. En tal dirección, a la luz de la tesis de Kelsen, que compartimos, los Congresistas que se retiren, renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del partido político o de la organización política que los llevó al poder deberían perder su curul, la cual, como queda dicho, pertenece al partido u organización política por el que postularon, a los efectos que el accesitario correspondiente asuma su función.

11. En este orden de ideas, es inconstitucional toda norma que, directa o indirectamente, habilite al Congresista que ha dejado de pertenecer al grupo parlamentario que integra el partido, movimiento o alianza electoral por el que fue elegido, a mantener su curul como si esta fuera de su propiedad. A nuestro juicio tal situación va contra la esencia misma de la democracia representativa y es incompatible con el Estado Constitucional.

12. No obstante lo dicho, si bien las normas reglamentarias materia de este proceso de inconstitucionalidad no sancionan con la pérdida del escaño la renuncia, separación o expulsión de un congresista de su organización política, al menos disponen que en estos supuestos el Congresista no pueda constituir nuevo grupo parlamentario ni adherirse a otro. Esto, en nuestra opinión, va en la línea de entender que la democracia representativa se sustenta en los partidos u organizaciones políticas.

[2] KELSEN, Hans. "Esencia y valor de la democracia". Op. Cit. p. 69.

Por las razones expuestas, consideramos que la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, debe declararse infundada en todos sus extremos, sin que sea admisible una decisión interpretativa.

**S.**

**BLUME FORTINI**
**FERRERO COSTA**

***Lo que certifico:***

.....
**Flavio Reátegui Apaza**
**Secretario Relator**
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

# VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el presente voto singular porque discrepo con lo resuelto en la sentencia en mayoría, pero ello no significa que considere que la demanda es FUNDADA. Lo que ocurre es que, a mi criterio, aunque esta sentencia declara la demanda INFUNDADA, en realidad la declara FUNDADA. Dice una cosa, pero hace otra.

La demanda está dirigida contra la segunda reforma del Reglamento del Congreso, contenida en la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR. Esta fue publicada el 15 de setiembre de 2017, es decir, dos días después de que —con mi voto en contra— este Tribunal Constitucional publicara, en su *portal web*, la Sentencia 0006-2017-PI/TC.

Dicha sentencia declaró inconstitucional la primera reforma del Reglamento del Congreso, efectuada por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, porque no distinguía entre tránsfugas legítimos (quienes dejan sus grupos parlamentarios por cuestiones ideológicas) e ilegítimos (quienes hacen ello por intereses subalternos).

Esa sentencia señaló que toda prohibición de crear un nuevo grupo parlamentario o incorporarse a otro ya existente debe aplicarse solo a los tránsfugas ilegítimos. Sin embargo, sucede que la segunda reforma del Reglamento del Congreso antes referida no incorporó esta distinción.

Esta segunda reforma modificó el artículo 37 del Reglamento del Congreso estableciendo que la prohibición de constituir nuevo grupo parlamentario o adherirse a otro:

> no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, *por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario*, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo [*énfasis* añadido].

Como puede advertirse, este texto no recoge la distinción entre tránsfugas legítimos e ilegítimos señalada en la Sentencia 0006-2017-PI/TC. En consecuencia, la presunta inconstitucionalidad encontrada por cinco de mis colegas en la primera reforma del Reglamento del Congreso se mantiene en este caso.

No obstante, la presente sentencia en mayoría no declara FUNDADA la presente demanda. Más bien, recurriendo a un malabarismo jurídico, aparenta pretender salvar la

constitucionalidad de la norma impugnada a través de una supuesta interpretación. La presente sentencia en mayoría simula tanto su fin como sus medios.

Por lo pronto, si la constitucionalidad de la primera reforma del Reglamento del Congreso no pudo salvarse vía interpretación, ¿cómo sí puede hacérselo en el caso de la segunda reforma y, peor todavía, en cumplimiento de la anterior sentencia de inconstitucionalidad? Aquí se olvida que a igual razón debe aplicarse igual Derecho.

En realidad, la interpretación realizada en esta sentencia no puede ser calificada como tal. Su primer punto resolutivo dice lo siguiente:

> Declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad respecto al artículo 1 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, *siempre que el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República se interprete en el sentido de que no está prohibida la renuncia de los congresistas de las agrupaciones políticas en el supuesto de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas.* De ello se desprende que los parlamentarios que se encuentren en dicha situación podrán conformar un nuevo Grupo Parlamentario o adherirse a uno ya existente [*énfasis* añadido].

¿Qué parte del nuevo artículo 37, antes glosado, da pie para efectuar tal interpretación? Ninguna. Esto no es una interpretación sino una modificación de la norma. Rompiendo el principio de corrección funcional, se usurpa la función legislativa reservada por la Constitución para el Congreso de la República.

La interpretación constitucional consiste en identificar los significados posibles que se desprenden de un texto y, luego, descartar los que colisionan con la Constitución y dejar en pie solo los que resultan consistentes con ella. Aquí se añade a la norma algo que no es susceptible de extraerse de ella.

La interpretación de las normas jurídicas no es un ejercicio *ad libitum.* Debe efectuarse respetando el marco que proporciona su texto. La Constitución dispone que solo el Congreso, integrado por los representantes del pueblo, puede legislar. Los jueces no tenemos legitimidad para hacerlo.

¿Cómo se explica la naturaleza de este fallo? ¿Por qué esta sentencia en mayoría dice que declara la demanda INFUNDADA, cuando en realidad modifica la norma impugnada? La explicación radica en la Resolución 138-2015-P/TC, publicada el 14 de octubre de 2015 en el diario oficial *El Peruano.*

Con mi voto en contra, tal resolución modificó el artículo 10 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, posibilitando que se efectúen:

> interpretaciones sobre el contenido normativo de las disposiciones con rango de ley, conforme a la Constitución, [para lo cual] se requiere *cuatro votos* en un mismo sentido resolutivo [*énfasis* agregado].

La presente sentencia en mayoría ha sido aprobada solo por cuatro de los siete magistrados que integramos el Tribunal Constitucional. A diferencia de la anterior, no alcanzó los *cinco votos* requeridos para expulsar del ordenamiento jurídico a la norma impugnada, conforme lo exige el artículo 5 de nuestra Ley Orgánica:

> para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley (...) se exigen *cinco votos* conformes [*énfasis* agregado].

*Ergo,* desde que no hay cinco votos para declarar FUNDADA la demanda, con cuatro votos se la declara INFUNDADA, pero efectuando una "interpretación" que tiene el mismo efecto de la Sentencia 0006-2017-PI/TC. La presente sentencia en mayoría se apoya, pues, en el Reglamento Normativo indebidamente reformado.

Empero, al denominar *interpretar* a la acción de *legislar* —y, peor aún, al calificar como INFUNDADA la demanda que realmente considera FUNDADA—, la presente sentencia en mayoría corrompe el lenguaje. Esto es grave porque, como dijo Octavio Paz:

> cuando las palabras se corrompen y los significados se vuelven inciertos, el sentido de nuestros actos y de nuestras obras es también inseguro.

En consecuencia, discrepo de la supuesta interpretación efectuada en la sentencia en mayoría. Más bien, por las diez razones que expuse en el voto singular que emití en la Sentencia 0006-2017-PI/TC, mi opinión es por declarar esta demanda INFUNDADA y constitucional la norma impugnada, sin condicionarla a "interpretación" alguna.

Por demás, me aparto también de su tercer punto resolutivo. Como he manifestado reiteradamente en distintos votos emitidos, considero que no le corresponde a este Tribunal Constitucional efectuar exhortaciones de ningún tipo al Congreso de la República ni, para el caso, a nadie.

En este caso, lo único que debería haber hecho este Tribunal es analizar y determinar si la norma impugnada es consistente o no con la Constitución. Al resolver una demanda

de inconstitucionalidad, no nos corresponde decir qué hacer en el país; solo qué no hacer, por ser contrario a la Constitución.

**S.**

**SARDÓN DE TABOADA**

***Lo que certifico:***

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL