



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 918/2021

Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias | 1

Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC
(acumulados)

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de noviembre de 2021, los magistrados Ledesma Narváez (con fundamento de voto), Ferrero Costa (con fundamento de voto), Miranda Canales, Blume Fortini (con fundamento de voto), Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la siguiente sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.
2. Declarar la inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305, en los términos desarrollados *supra*, de acuerdo con el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11 de noviembre de 2021

Caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias

COLEGIOS DE ABOGADOS DE AYACUCHO, EL SANTA Y LAMBAYEQUE V.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República.

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES 4

 A. Petitorio constitucional 4

 B. Argumentos de las partes 4

Demandas 4

Contestación de la demanda 6

Amicus curiae 7

II. FUNDAMENTOS 7

 §1. Delimitación de la controversia 7

 §2. La autonomía normativa del Congreso de la República 8

 §3. Análisis de constitucionalidad formal 10

 §4. Análisis de constitucionalidad sustantiva 12

La Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR 12

Las legislaturas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso 13

El desdoblamiento de una legislatura ordinaria 15

 §5. Efectos de la presente sentencia 18

III. FALLO 19



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de noviembre del 2021, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados; Ledesma Narváez (Presidenta); Ferrero Costa (Vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera.

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio constitucional

El 10 de junio de 2021, don Pedro Castilla Torres, Decano del Colegio de Abogados de Ayacucho, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, publicada el 3 de junio de 2021 en el diario oficial *El Peruano*, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República (en adelante RCR), tramitada en el expediente 0019-2021-PI/TC. El 15 de junio de 2021, don Christiam Ernesto Estrada Velarde, Decano del Colegio de Abogados del Santa, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la misma resolución legislativa, correspondiente al Expediente 0021-2021-PI/TC. El 18 de junio de 2021, don Carlos Manuel Martínez Oblitas, Decano del Colegio de Abogados de Lambayeque, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la resolución legislativa antes referida, tramitada en el Expediente 0022-2021-PI/TC. En dichas demandas se solicita se declare la inconstitucionalidad de la resolución legislativa impugnada por considerar que ha incurrido en vicios de forma y fondo.

Por su parte, el 7 de octubre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contesta las demandas mediante escritos en los que solicita que sean declaradas improcedentes.

B. Argumentos de las partes

Demandas

En el este caso, los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque han presentado demandas de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR de un mismo tenor y, en consecuencia, serán resumidas conjuntamente:

- Alegan que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR vulnera por la forma el artículo 94 de la Constitución, por cuanto contraviene el penúltimo y el último párrafo del artículo 78 del RCR, al haber sido aprobada sin doble votación. Señalan



que la exoneración de la segunda votación vulnera la Constitución de manera indirecta. Mencionan que con el Congreso unicameral previsto en la Constitución la doble votación viene a ser una etapa del procedimiento legislativo de especial importancia ante la inexistencia de una segunda cámara. Es por ello que el RCR dispone que debe efectuarse luego de siete días calendario, como mínimo, de realizarse la primera.

- En relación con el cuestionamiento de fondo, refieren que la norma sometida a control infringe los principios de deliberación y rigidez constitucional que subyacen tras una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 90 (segundo párrafo), 134 (tercer párrafo), 135 (segundo párrafo), 136 (segundo párrafo) y 206 (primer párrafo) de la Constitución por cuanto vulnera los artículos 47, 48 y 49 del RCR.
- Argumentan que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (en adelante, la Comisión), en su Dictamen de 12 de mayo de 2021, aprobó el Proyecto de Ley 6954/2020-CR que dio lugar a la disposición impugnada (Anexo 1-F obrante en la página 58 del archivo que contiene la demanda), tomando como razón esencial para crear una legislatura adicional la eventual necesidad de aprobar leyes de reforma constitucional. Indican que la potestad de reforma constitucional del Congreso, en su calidad de poder constituido, no puede significar el relajamiento de los principios de rigidez y deliberación constitucional.
- Sostienen que el Parlamento extraordinariamente elegido después de la disolución del Congreso debía completar el periodo quinquenal porque está explícitamente mencionado en el último párrafo del artículo 136 de la Constitución y que además ha sido interpretado por el Jurado Nacional de Elecciones en el sentido de que los congresistas electos para integrar el Congreso extraordinario como consecuencia de la disolución parlamentaria supone retomar el periodo anual parlamentario dentro de los plazos fijados por el artículo 49 del RCR.
- Sin embargo, indican que el Congreso aprobó la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR, en cuyo artículo único incorporó la Tercera Disposición Transitoria del RCR y se regularon tres legislaturas ordinarias. Agregan que ello es contrario al principio de rigidez constitucional, ya que da a entender que una reforma constitucional puede aprobarse en una legislatura extraordinaria que sea convocada para tal fin.
- Alegan que dichos poderes del Estado debían observar que las legislaturas calcen dentro del año y medio que faltaba para culminar el quinquenio congresal 2016-2021. Y en esa proyección, debía presupuestar el uso de su competencia en materia de reformas constitucionales. Señalan que una reforma como la mencionada sólo podría aprobarse en una legislatura ordinaria dentro de un periodo quinquenal en que opera un Congreso, bien se trate de seguir la regla de procedimiento ordinario de reforma o la regla de procedimiento extraordinario.



- Refieren también que la Resolución Legislativa impugnada infringe el *principio de razonabilidad* que subyace en la disposición del último párrafo del artículo 200 de la norma fundamental, por lo que merece ser analizada la justificación legal y constitucional de la potestad única y exclusiva del Congreso de la República para establecer, modificar o aumentar la cantidad de sesiones ordinarias dentro de un periodo anual.
- Por las razones expuestas *supra*, indican que el Parlamento tiene serias limitaciones para que en un período anual de sesiones (esencialmente en aquel que corresponde al último año del período quinquenal parlamentario) pueda crear tres (3) legislaturas ordinarias con el propósito de poder emplear la regla de procedimiento extraordinario o especial que prevé el artículo 206 de la Constitución, omitiendo el referéndum ratificatorio.
- Por otro lado, los demandantes también solicitan que se declare, por conexión o consecuencia, la inconstitucionalidad de todas y cada una de las leyes de reforma constitucional aprobadas por el legislativo durante la vigencia de la legislatura creada por la modificatoria de la Tercera Disposición Transitoria del RCR, impugnada en el presente proceso.
- Añaden, por último, que al ser aprobada cualquier reforma constitucional como las que aparecen en la agenda del Pleno del Congreso programadas para los días 9, 10 y 11 de junio (Anexo 1-G obrante en la página 75 del archivo de la demanda), en la medida que la disposición impugnada es inconstitucional también lo será cualquiera de dichas reformas, puesto que se habría incumplido el procedimiento que establece el artículo 206 de la Constitución.

Contestación de la demanda

El 7 de octubre de 2021, el apoderado especial del Congreso de la República contestó las demandas de inconstitucionalidad de los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque mediante escritos que resultan de un mismo tenor y que, en consecuencia, serán resumidos conjuntamente:

- Alega que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR constituye una norma con rango de ley que tiene una vigencia temporal limitada. En tal sentido, señala que la norma impugnada habría dejado de pertenecer al ordenamiento jurídico, pues su vigencia habría cesado.
- Agrega que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la norma impugnada sólo podría ser objeto de control en tres supuestos: i) Si continúa siendo aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas que ocurrieron durante su vigencia y que aún no han quedado agotadas; ii) Si, por estar referida a materia penal o tributaria, su declaratoria de inconstitucionalidad habilita la reapertura de procesos en los que ha sido aplicada; y, iii) Si es aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas posteriores a la cesación de su vigencia.



- Recalca que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR no se enmarca en ninguno de los supuestos mencionados, pues no continúa siendo aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas que ocurrieron durante su vigencia y que aún no han sido agotadas, no versa sobre materia penal o tributaria y no ha sido aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas posteriores a la cesación de su vigencia.
- Por consiguiente, sostiene que la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR no puede ser objeto de control constitucional y que este Tribunal debe proceder como en los Expedientes 00003-2018-PI/TC y 00001-2017-PI/TC declarando improcedentes las presentes demandas por sustracción de la materia.

Amicus curiae

El 5 de agosto, este Tribunal admitió al Instituto de Defensa Legal en calidad de *amicus curiae*. Asimismo, el 2 de setiembre se emitió el auto admitiendo a los señores abogados Domingo García Belaunde y Gerardo Eto Cruz en calidad de *amicus curiae*.

II. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación de la controversia

1. Los demandantes cuestionan la constitucionalidad de la totalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República (RCR). La norma impugnada dispone lo siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. MODIFICACIÓN DE LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Modifícase la tercera disposición transitoria del Reglamento del Congreso de la República, la que queda redactada de la siguiente manera: "DISPOSICIONES TRANSITORIAS [...] TERCERA. El Congreso de la República elegido para completar el Período Parlamentario 2016-2021 desarrollará sus funciones en cuatro períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: a) El primero se inicia el 17 de marzo de 2020 y termina el 26 de junio de 2020. b) El segundo se inicia el 6 de julio de 2020 y termina el 18 de diciembre de 2020. c) El tercero se inicia el 1 de febrero de 2021 y termina el 12 de junio de 2021. d) El cuarto se inicia el 13 de junio de 2021 y termina el 16 de julio de 2021".



2. Los cuestionamientos a la constitucionalidad de la norma son los siguientes:

NORMA IMPUGNADA	DE MANERA INDIRECTA Y POR LA FORMA
RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 021-2020-2021-CR	<ul style="list-style-type: none">• Contraviene el último y el penúltimo párrafo del artículo 78 del RCR y, en ese sentido, resulta contrario al artículo 94 de la Constitución.
	DE MANERA INDIRECTA Y POR EL FONDO
	<ul style="list-style-type: none">• Infringe lo dispuesto por los artículos 47, 48 y 49 del RCR y, en tal sentido, los artículos 90 (segundo párrafo), 134 (tercer párrafo), 135 (segundo párrafo), 136 (segundo párrafo) y 206 (primer párrafo) de la Constitución.
	DE MANERA DIRECTA Y POR EL FONDO
	<ul style="list-style-type: none">• El principio de razonabilidad que se desprende del último párrafo del artículo 200 de la Constitución.

3. Los recurrentes solicitan también que se declare, por conexión, la inconstitucionalidad total de las diversas leyes de reforma constitucional aprobadas por el Congreso de la República durante la vigencia de la inconstitucional legislatura creada por la disposición aludida. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en el auto admisorio de la demanda, indicó que:

el régimen procesal de la inconstitucionalidad de normas conexas se encuentra previsto en el artículo 77 del CPCo como una potestad propia del Tribunal Constitucional, la cual se podría ejercer luego de analizar la constitucionalidad de la norma cuestionada y en la que, de ser el caso, declarará también la inconstitucionalidad de aquella otra norma legal o infralegal a la que se debe extender por conexión o consecuencia. No corresponde pues, en esta etapa de calificación de la demanda, pronunciarse por esta inconstitucionalidad por conexidad (fundamento 5).

4. El control de constitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR requerirá analizar el contenido y alcances del principio de autonomía normativa del Congreso de la República en el ámbito de la aprobación y modificación de su Reglamento, de forma previa al examen sobre su compatibilidad con la Constitución.

§2. La autonomía normativa del Congreso de la República

5. La autonomía normativa del Congreso de la República se ejerce en el ámbito de la aprobación y modificación de su propio Reglamento, instrumento jurídico esencial para las actuaciones parlamentarias y, específicamente, en el ámbito de su organización y funcionamiento. La Constitución en su artículo 94 establece que:

El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley



y, el artículo 3 del Reglamento del Congreso, dice que:

El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene *autonomía normativa*, económica, administrativa y política [*énfasis añadido*].

Asimismo, el artículo 4 del citado Reglamento regula la función legislativa que desarrolla este órgano constituido.

6. Dentro de su autonomía normativa y considerando lo dispuesto en el artículo 94 y en el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución, el Reglamento del Congreso tiene:
 - a) Fuerza de ley;
 - b) Rango de ley; y,
 - c) Naturaleza de ley orgánica (Cfr. Sentencia 0006-2003-PI/TC, fundamento 1, Sentencia 0022-2004-PI/TC, fundamento 23; Sentencias 047-2004-PI/TC, fundamentos 23 y 24).

7. Es por ello que tiene capacidad:

para innovar *in suo ordine* y dentro de los límites de la Constitución el ordenamiento jurídico, y, en segundo lugar, para resistir frente a modificaciones, suspensiones o derogaciones por parte de otras fuentes (Sentencia 0016-2013-PI/TC, fundamento 15).

8. Por ello, el Reglamento del Congreso es susceptible de ser controlado a través de un proceso de inconstitucionalidad y, además, puede ser considerado como parte integrante del bloque de constitucionalidad para evaluar la forma en que una ley debe ser expedida (Sentencia 0003 -2008-PI/TC, fundamento 12).

9. Al respecto, este Tribunal ha explicitado que el Reglamento del Congreso, *prima facie*, posee una naturaleza equivalente a la de una ley orgánica (Sentencia 0022-2004-PI/TC, fundamento 23).

10. Esta conclusión se refuerza si consideramos que la reforma del Reglamento del Congreso requiere el voto conforme de más de la mitad del número legal de sus miembros, considerando lo establecido en el artículo 106 de la Constitución, como se establece también en el texto y conclusiones del Informe 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República¹.

¹ Congreso de la República (2007). Comisión de Constitución y Reglamento. Informe 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR sobre la naturaleza y votación requerida para la modificación del Reglamento del Congreso, pp. 12-13.



11. No obstante, conforme se expuso en la Sentencia 0013-2009-PI/TC

No todas las normas contenidas en el Reglamento del Congreso de la República o todas aquellas que el legislador considere incorporar tienen o tendrían la naturaleza de Ley Orgánica, sino solo aquellas (...) que regulan su estructura y funcionamiento (...) (fundamento 18).

12. Así, el Reglamento del Congreso es una fuente primaria de derecho que solo se somete a la Constitución (Sentencias 0006-2003-PI/TC, fundamento 1; Sentencia 0047-2004-PI/TC, fundamento 23).

13. De modo que la actuación de dicho Poder del Estado, en el ámbito de la aprobación y modificación de su Reglamento, se rige por el principio de autonomía normativa, dentro de lo dispuesto por la Constitución.

14. Según lo expuesto, el Congreso de la República se da, a sí mismo, su Reglamento —no equiparable con leyes ordinarias ni con reglamentos administrativos—, con una finalidad específica, que es susceptible de ser sometida a control de constitucionalidad, como es la regulación de sus propias actividades y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales (Sentencia 0016-2013-PI/TC, fundamento 32).

15. Este Tribunal en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, ha establecido que es consistente con la Constitución sostener que el Congreso de la República cuenta con autonomía normativa para los fines establecidos en el artículo 1 de su Reglamento, como son:

- Precisar las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente;
- Definir la organización y funcionamiento del Congreso;
- Establecer los derechos y deberes de los Congresistas; y
- Regular los procedimientos parlamentarios.

§3. Análisis de constitucionalidad formal

16. El proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley, tomando a la Constitución como parámetro de evaluación. En ocasiones, dicho parámetro puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-PI/TC, fundamento 5). Las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el análisis formal de la resolución legislativa cuestionada.



17. Para el presente caso, dicho parámetro está compuesto por el Reglamento del Congreso de la República que regula el procedimiento de aprobación de resoluciones legislativas y el funcionamiento del órgano. Como se ha indicado previamente, la Constitución ha conferido al Congreso de la República la atribución de elaborar y aprobar su propio Reglamento, lo que implica también la de modificarlo. Dicho Reglamento ha establecido las etapas, reglas y, también, excepciones en el trámite de presentación y aprobación de las proposiciones de leyes y de resoluciones legislativas (artículo 73). El texto de dicho artículo al momento de la expedición de la disposición impugnada establecía que:

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

18. Sobre el trámite de aprobación de las resoluciones legislativas, el legislador distingue, en el artículo 72 de su Reglamento, entre resoluciones legislativas (inciso h) en general y aquellas relativas a la aprobación de normas reglamentarias internas del Congreso (inciso i). Por ello, la reforma del Reglamento del Congreso se aprueba mediante una resolución legislativa, pero este supuesto no se encuentra expresamente exonerado de la doble votación.

19. No obstante, las resoluciones legislativas que modifican el Reglamento del Congreso pueden ser exoneradas de dicho requisito, conforme lo establece artículo 73 de dicho Reglamento, cuando:

- a) Sea adoptada por la Junta de Portavoces; y,
- b) Cuenten con una votación no inferior a tres quintos de los miembros del Congreso.

20. En este caso, de la revisión del expediente digital correspondiente a la resolución legislativa impugnada², se aprecia que el texto de la disposición sometida a control fue aprobado en primera votación y que, en la misma sesión, el 1 de junio de 2021, por acuerdo del Pleno virtual, se realizó la exoneración de segunda votación. La primera votación obtuvo 75 votos a favor, 33 en contra y 5 abstenciones³; mientras

² Consulta realizada al Expediente Virtual correspondiente a la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR. Disponible en el sitio web del Congreso de la República, <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLPro-Ley2016.nsf/e70a58c255248239052586cd0055cb8a/e86f2c0944ddc0600525866200838871?OpenDocument>

³ Consulta realizada al Expediente Virtual correspondiente a la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR. Disponible en el sitio web del Congreso de la República, https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/AV0695420210601.pdf



que la votación relativa a la exoneración obtuvo 74 votos a favor, 31 en contra y 6 abstenciones⁴.

21. Cabe destacar al respecto que, de conformidad con los artículos 29, 52 y siguientes de su Reglamento, el Pleno del Congreso de la República está habilitado para tomar tales decisiones con el voto conforme exigido, verificando el cumplimiento del quórum correspondiente.
22. Por tales consideraciones, este Tribunal aprecia que en el trámite de la aprobación de la norma impugnada no se ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad formal, por lo que corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

§4. Análisis de constitucionalidad sustantiva

La Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR

23. El Reglamento del Congreso forma parte del bloque de constitucionalidad, siempre que resulte compatible con la Constitución. La disposición impugnada debe ser comprendida en el marco de la reforma al Reglamento del Congreso realizada por la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de marzo de 2020. El artículo único de dicha norma, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada, en estricto, en el presente proceso, dispuso lo siguiente:

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

Disposiciones Transitorias:

[...]

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

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

24. La citada Tercera Disposición Transitoria estableció tres legislaturas ordinarias, a efectos de completar el período parlamentario 2016-2021 luego de la disolución del Congreso del 30 de setiembre de 2019. Posteriormente, la norma impugnada dividió el tercer período ordinario, de modo tal que resultaron dos legislaturas en vez de una, durante el mismo período de tiempo, iniciado el 1 de febrero de 2021 y concluido el 16 de julio del mismo año, pero repartidos de la siguiente manera:

⁴ [1] Consulta realizada al Expediente Virtual correspondiente a la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR. Disponible en el sitio web del Congreso de la República, https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocest-proc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/06954?opendocument



- Tercera Legislatura Ordinaria: se inició el 1 de febrero de 2021 y terminó el 12 de junio de 2021.
 - Cuarta Legislatura Ordinaria: se inició el 13 de junio de 2021 y termina el 16 de julio de 2021.
25. Dicha división se realizó cuando la tercera legislatura, predefinida por la norma impugnada, estaba por culminar. En efecto, originalmente, esta iba a culminar el 16 de julio; pero, a partir del 4 de junio, entró en vigor la norma impugnada, que dispuso que dicha legislatura culminaría el 12 de junio, según lo explicado previamente. El cuarto período ordinario de sesiones es, pues, resultado de la división en dos legislaturas ordinarias del tercer período originalmente previsto en la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR.
26. Por ello, el examen de constitucionalidad que nos ocupa consistirá en determinar si el Congreso de la República podía, válidamente, realizar la división de la tercera legislatura ordinaria original en dos períodos ordinarios de sesiones.

Las legislaturas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso

27. La Constitución deja que un período de sesiones o legislatura del Congreso de la República puede ser ordinaria o extraordinaria. Al respecto, hace referencia a las legislaturas del Congreso de la República en los siguientes artículos:

Artículo 95: Sobre la irrenunciabilidad del mandato legislativo

(...)

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de *legislatura*.

Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República

(...)

6. Convocar al Congreso a *legislatura extraordinaria*; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.

7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera *legislatura ordinaria anual*.

Artículo 130: Exposición de la Política General de Gobierno. Cuestión de Confianza

(...)

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a *legislatura extraordinaria*.

Artículo 206: Reforma constitucional



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

28. La Constitución distingue entre legislatura ordinaria y extraordinaria, pero no fija su cantidad o duración. Esto lo realiza en el Reglamento del Congreso. En lo que aquí interesa, resulta indispensable considerar lo dispuesto en sus artículos 47, 48 y 49:

Período parlamentario

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

Período anual de sesiones

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

Períodos ordinarios de sesiones

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

- a) El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.
- b) El segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio.

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

29. El Reglamento del Congreso distingue, pues, entre: i) período parlamentario; ii) período anual de sesiones; y, iii) períodos ordinarios de sesiones. Así, el período anual de sesiones del Congreso comprende dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas (artículo 49 del Reglamento). El primero de dichos períodos, como ya se ha indicado, comienza el 27 de julio y concluye el 15 de diciembre; el segundo comienza el 01 de marzo y concluye el 15 de junio. Tales períodos de sesiones son denominados también legislaturas (artículo 49 del Reglamento) o legislaturas ordinarias (artículo 36 del mismo).
30. Legislatura extraordinaria, en cambio, es el período de sesiones convocado fuera del límite de la legislatura ordinaria —es decir, durante el receso parlamentario—, de acuerdo a los supuestos previstos en la Constitución, según lo detallado *supra*, y en el artículo 50 del Reglamento del Congreso.



El desdoblamiento de una legislatura ordinaria

31. Considerada en abstracto, la disposición impugnada no contraviene lo establecido en el artículo 47 del Reglamento del Congreso, respecto a la duración del período parlamentario; o, lo indicado en su artículo 48, sobre el período anual de sesiones. Sin embargo, sí difiere de lo establecido en el artículo 49 de dicho Reglamento. En lo fundamental, dicha norma indica que son dos las legislaturas ordinarias que se desarrollan durante un período anual de sesiones del Congreso de la República, indicando, además, la fecha de inicio y término de cada una.
32. Sin embargo, en la realidad pueden ocurrir situaciones excepcionales, que han sido reguladas como tales en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, como su disolución y la consecuente elección de uno nuevo. Dicho contexto de crisis, eventualmente, podría incidir en la cantidad y duración de tales legislaturas ordinarias, en un concreto período anual de sesiones.
33. Así, este Tribunal Constitucional no pierde de vista que la norma impugnada tiene como antecedente una disposición transitoria expedida en el contexto de regular el funcionamiento del Congreso de la República extraordinario, elegido para completar el período parlamentario 2016-2021.
34. A la luz de lo establecido en el referido artículo 49 del Reglamento del Congreso y de las disposiciones transitorias previstas en él, relacionadas con la materia que aquí nos ocupa, cabe diferenciar entre eventuales modificaciones al número de legislaturas ordinarias de aquellas que se realicen en su duración. Estando a lo expuesto, este Tribunal no advierte que la creación de una nueva legislatura ordinaria, la modificación de su duración, o incluso su eventual división, contravengan *per se* la Constitución.
35. Evidentemente, ello difiere del escenario regular al establecido en el artículo 49 del Reglamento en mención. Sin embargo, dicha divergencia no es inconstitucional, a menos que, más allá de la flexibilidad y excepcionalidad de las circunstancias, que pueden concurrir en los hechos, se aprecie una finalidad en el desdoblamiento que resulte reñida con la Constitución.
36. La disposición impugnada ha incidido tanto en la cantidad de legislaturas ordinarias como en su duración. Partiendo del presupuesto de tres legislaturas, establecidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha norma, esta ha desdoblado la tercera legislatura en dos. Dicho desdoblamiento se produjo cuando la tercera legislatura estaba por culminar, lo que ha conllevado no solo a una reducida duración de la cuarta legislatura, sino a la ausencia de una pausa temporal entre ambas.



37. En síntesis, este Tribunal advierte que en la expedición de la norma sometida a control concurren las siguientes actuaciones o hechos jurídicamente relevantes:
- a) Se desdobló o dividió la tercera legislatura en dos, cuando ésta ya estaba por culminar;
 - b) En consecuencia, la duración de la cuarta legislatura es sustancialmente menor (poco más de un mes); y,
 - c) No existió ninguna pausa entre la tercera y cuarta legislaturas.
38. No obstante, este Tribunal aprecia que, para el desarrollo de casi todas las actuaciones parlamentarias, sometidas al procedimiento legislativo, no era necesario dividir la tercera legislatura. El Congreso pudo haber continuado ejerciendo sus funciones legislativas durante la tercera legislatura ordinaria, previamente establecida, sin ningún contratiempo. Lo único que no hubiese podido hacer, era aprobar reformas parciales de la Constitución que prescindan del referéndum y cuya segunda votación estuviese pendiente.
39. La reforma de la Constitución es el único procedimiento legislativo, según la propia Constitución y el Reglamento del Congreso, que requiere de dos legislaturas ordinarias sucesivas para su aprobación. El afán de cumplir con una segunda votación favorable en una legislatura ordinaria sucesiva, a fin de prescindir de la realización de un referéndum para llevar a cabo la reforma constitucional, es *la única finalidad subyacente en la decisión de aprobar la resolución legislativa objeto de control por cuanto, como ya se señalara, ninguna otra norma requería de tal desdoblamiento.*
40. Por consiguiente, este Tribunal Constitucional concluye que el problema constitucionalmente relevante en la presente causa no radica tanto en la modificación introducida, si se la evalúa en abstracto, sino en su uso indebido, orientado a trastocar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución, de cara a la realización de actuaciones parlamentarias especialmente importantes para el ordenamiento jurídico, como es el caso de la reforma constitucional (evitando así, la consulta popular).
41. Cabe añadir que durante la cuarta legislatura ordinaria establecida por la norma impugnada se llevó a cabo la segunda votación de leyes de reforma constitucional y en virtud de ello se aprobaron sendas reformas parciales de la Constitución prescindiendo del referéndum.
42. Para efectos del análisis que impone la presente causa, es necesario poner especial énfasis en el significado de la rigidez constitucional, que no es otro que aquel referido a la previsión de un procedimiento de reforma constitucional más complejo y exigente que el establecido para la modificación de las leyes ordinarias. De ahí que a los textos constitucionales que contienen una cláusula especial de reforma suelen considerárseles como constituciones rígidas, en tanto que aquellos que no contemplan un mecanismo agravado para su modificación, son considerados como



constituciones flexibles. Las Constituciones podrán tener distinto grado de rigidez o de flexibilidad, debiendo tomarse en cuenta factores como:

- a) El consentimiento necesario de las instituciones políticas para materializar la reforma constitucional: El modelo norteamericano, por ejemplo, exige para la reforma constitucional la aprobación del Congreso y el voto de los legisladores de tres cuartas partes de los estados.
 - b) Mayorías parlamentarias: Algunos textos constituciones solo exigen una votación mayoritaria para la aprobación de su reforma como sucedía, por ejemplo, con las constituciones peruanas de 1933 y 1979; y, otras, como la actual Constitución de 1993, exigen una votación calificada del Parlamento.
 - c) Participación del pueblo: La que se materializa por medio de un referéndum (participación directa) o a través de elecciones para una asamblea que deberá ratificar la reforma (participación indirecta).
43. En la adopción de un mecanismo reforzado para llevar a cabo las reformas constitucionales subyace el reconocimiento del principio de supremacía constitucional como orientador del sistema jurídico y como sustento de su carácter normativo. En el artículo 206, la Constitución establece que toda reforma al texto fundamental puede llevarse a cabo por alguno de los siguientes mecanismos:
- a) Que el proyecto de ley de reforma constitucional sea aprobado por la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso de la República (66 votos, cuando menos) y, posteriormente, sea sometido a un referéndum; o,
 - b) Que el proyecto de ley de reforma constitucional sea aprobado en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso de la República (87 votos).
44. La Constitución garantiza la estabilidad del sistema constitucional apelando no solo a la justicia constitucional (Título V de la Constitución) sino institucionalizando en el citado artículo 206 la rigidez constitucional. Esta opera como un mecanismo contra mayoritario, al imponer límites a la decisión parlamentaria con base en los derechos fundamentales y los principios desarrollados por la Constitución.
45. La Constitución descarta la obligatoriedad de la participación popular en la adopción de la decisión de reforma constitucional, pero exigiendo que el legislador respete un período de tiempo antes de que emita su segunda votación a fin de materializar el cambio constitucional. Dicha decisión constituyente se explica en el objeto de garantizar que el debate parlamentario se desarrolle sin apresuramientos, dentro de un tiempo razonable que contribuya a la necesaria reflexión y a un mejor estudio sobre la propuesta de modificación constitucional, incluso por parte de la ciudadanía.
46. Esta necesidad de tiempo razonable entre las votaciones exigidas para la reforma constitucional es impuesta por las circunstancias y no puede ser determinado en



abstracto y *a priori*. Si bien el Congreso tiene competencia para ejercer el poder de reforma, incluso omitiendo el referéndum, esta condición, por sí misma, no lo dota de legitimidad para promover y materializar un cambio constitucional, desnaturalizando artificialmente el procedimiento previsto.

47. Por ello, este Tribunal concluye que el desdoblamiento de la tercera legislatura no constituye un mecanismo legítimo para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su reforma parcial, cuando no se somete el proyecto de ley de reforma a un referéndum.
48. La división de la tercera legislatura que establece la Resolución impugnada en el presente caso fue utilizada para aprobar reformas constitucionales cumpliendo, en apariencia, con el requisito previsto en el artículo 206 de la Constitución, de la votación favorable en dos legislaturas. Si bien el Congreso tiene la atribución de modificar su reglamento, en forma exclusiva y discrecional, solo lo puede hacer dentro de los límites que derivan de la Constitución; en tal sentido, la reforma de la Constitución no puede desconocer los requisitos por ella, como ha ocurrido en el presente caso.
49. Por tales consideraciones, corresponde declarar fundada la demanda en el presente extremo y precisar los alcances de lo aquí dispuesto en relación a las actuaciones parlamentarias realizadas durante la denominada cuarta legislatura establecida por la norma impugnada en la presente causa.

§5. Efectos de la presente sentencia

50. Así, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 202, inciso 1 y 204 de la Constitución, en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal, en los artículos 77, 80, 81 y 82 del nuevo Código Procesal Constitucional, este Tribunal considera que la declaratoria de inconstitucionalidad debe alcanzar también a las reformas a la Constitución cuya segunda votación se haya realizado durante la cuarta legislatura establecida a partir del desdoblamiento que introdujo la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.
51. Estas reformas de la Constitución no se habrían podido materializar, de no ser porque la norma sometida a control estableció una cuarta legislatura. Durante esta cuarta legislatura se llevó a cabo la segunda votación de cada una de las mismas. Así, corresponde declarar la inconstitucionalidad de las siguientes leyes de reforma constitucional:
 - a) Ley 31280, *Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 99 y 191 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de instaurar el juicio de residencia para el Presidente de la República y Gobernador regional*; publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de julio de 2021.



- b) Ley 31304, *Ley de reforma constitucional que refuerza la protección del patrimonio cultural de la Nación*; publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021.
 - c) Ley 31305, *Ley de reforma constitucional que facilita al Contralor General solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria y bursátil en el marco del control gubernamental*; publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2021.
52. Al declararse su inconstitucionalidad, carecen de efecto los actos posteriores a la configuración del vicio, esto es, la aprobación, en segunda votación, de los proyectos de ley de reforma constitucional aludidos. Ello afecta a los siguientes actos:
- a) Su publicación en el diario oficial *El Peruano*.
 - b) Su promulgación
 - c) El envío de la autógrafa al Presidente de la República; y
 - d) La segunda votación del proyecto de ley de reforma.
53. Asimismo, este Tribunal estima conveniente precisar que la declaración de inconstitucionalidad no alcanza a la primera votación realizada en el trámite de los correspondientes proyectos de ley de reforma constitucional. De hecho, la primera votación no ha sido impugnada ni objeto de control en esta causa; por ello, corresponde al legislador determinar si culmina o no el procedimiento de aprobación de las reformas constitucionales, llevando a cabo el referéndum o la segunda votación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución. Así, le corresponde al actual Congreso decidir si retoma o no el debate de los proyectos de ley de reforma constitucional y si prosigue o no con su procedimiento de aprobación.
54. Cabe precisar, por último, que la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en la presente sentencia no afecta las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la cuarta legislatura y tampoco alcanza a los efectos jurídicos que se hubiesen desplegado en aplicación de las leyes de reforma constitucional antes mencionadas, por cuanto lo decidido en autos rige desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano* y carece de efectos retroactivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución y el artículo 80 del nuevo Código Procesal Constitucional.

III. FALLO

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



HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR.
2. Declarar la inconstitucionalidad por consecuencia de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305, en los términos desarrollados *supra*, de acuerdo con el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Si bien concuerdo con la decisión de mayoría, no obstante, considero conveniente realizar las siguientes precisiones.

Los demandantes cuestionan la constitucionalidad de la totalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso de la República. En cuanto al fondo se alega que la norma sometida a control infringe los principios de deliberación y rigidez constitucional que subyacen tras una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 90, 134, 135, 136 y 206 de la Constitución.

Tal como se desprende de los considerandos de la sentencia de mayoría, la cuestionada Tercera Disposición Transitoria estableció legislaturas ordinarias a efectos de completar el período parlamentario 2016-2021, luego de la disolución del Congreso del 30 de setiembre de 2019. La norma impugnada dividió o desdobló adrede el tercer período ordinario, pero únicamente con el afán de cumplir “en las formas” con el procedimiento especial de reforma de la Constitución, esto es, aparentar cumplir con una segunda votación favorable en una supuesta legislatura ordinaria sucesiva y prescindir así de la realización de un referéndum para llevar a cabo sendas reformas constitucionales.

Los actos parlamentarios de esta naturaleza, en esencia, han trastocado el principio de rigidez constitucional, principio que subyace y sostiene el Estado Constitucional de Derecho y que funciona como garantía política contra el poder desmedido que pudiera cometer las mayorías frente a los derechos humanos. El procedimiento especial de reforma de la Constitución impuesto por dicho criterio de una Constitución rígida pretende que las reglas de juego básicas del Estado contenida en la norma fundamental y que se dirigen coordinadamente a limitar el poder político y asegurar el respeto de los derechos fundamentales no sea fácilmente cambiadas por la matemática de las mayorías de turno, sino que sea modificada mediante un proceso que asegure máxima deliberación y máximo consenso de mayorías con minorías.

En la STC Exp. 00007-2012-PI/TC, este Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de resaltar que “[...] el constitucionalismo postula 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 “contramayoritarios” (por llamarlos de alguna manera) que permiten garantizarlos: uno es la rigidez constitucional y el otro es la jurisdicción constitucional como suprema intérprete de la Constitución”.

El desdoblamiento de la tercera legislatura introducido por la disposición transitoria cuestionada precisamente ha pretendido esquivar esta rigidez de nuestra Constitución estipulada en el artículo 206 e introducir cambios constitucionales sin el debido consenso y sin respetar la deliberación pública profunda que dichos cambios deben merecer. La Constitución fue modificada sin respetar los límites impuestos por el poder constituyente que expresamente estableció.



De ahí que la inconstitucionalidad declarada por la sentencia de mayoría tenga un efecto solo respecto de la validez de las leyes de reforma constitucional aprobadas en esta supuesta “cuarta” legislatura y no respecto de las leyes ordinarias que pudieron haberse también aprobadas, en la medida que a diferencia de éstas últimas todas las leyes de reforma constitucional debieron ser ratificadas en una subsiguiente legislatura ordinaria sucesiva “auténtica”; y no mediante esta legislatura ordinaria creada intencionalmente para salvar en apariencia los candados formales del artículo 206 de la Norma Fundamental.

Dicho esto, suscribo la sentencia de mayoría.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto a fin de apartarme del fundamento 52 de la presente sentencia, ya que lo allí indicado no guarda correspondencia con el carácter no retroactivo de ésta, pues la declaración de inconstitucionalidad tendrá efectos a partir del día siguiente de la publicación del presente fallo y carece de efectos retroactivos, como prescribe el artículo 204 de la Constitución y la propia sentencia reconoce en su fundamento 54.

S.

FERRERO COSTA



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Considero necesario precisar que la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, declarada en el primer resolutivo de la sentencia dictada en el presente proceso, se encuentra única y exclusivamente referida a la habilitación de reformas constitucionales y no afecta las otras leyes y demás actos que se aprobaron en virtud de su entrada en vigor.

En tal sentido, considero que hubiera sido preferible agregar a la parte final de dicho punto resolutivo “en cuanto habilita reformas constitucionales”, por lo que el texto completo del mismo debió ser:

*“1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta por los Colegios de Abogados de Ayacucho, el Santa y Lambayeque y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR, en cuanto habilita reformas constitucionales.*

No niego que de los fundamentos de la sentencia en mención se desprende tal alcance, como es de verse específicamente de sus fundamentos 53 y 54, pero nada costaba completar aquello, como lo planteé en la reconsideración que interpuse, que, lamentablemente, fue desestimada por mis colegas Magistrados, bajo el argumento que bastaba con lo mencionado en tales fundamentos.

Por ello, enfatizo que, conforme se ha desarrollado en la sentencia de autos, la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR se circunscribe únicamente a su utilización para ratificar reformas constitucionales, que debieron darse a través del trámite regular en el contexto de un periodo eleccionario Congresal ordinario de cinco años, lo cual es armónico con el principio de rigidez constitucional que informa el artículo 206 de la Constitución Política de 1993, como se desprende del diario de debates del Congreso Constituyente Democrático y, especialmente, de su Comisión de Constitución, que ha previsto un procedimiento especial y excepcional para proceder a la reforma.

La decisión reformadora vía dos legislaturas ordinarias sucesivas solo opera después de un amplio debate político sobre la pertinencia de la modificación y el aseguramiento de un espacio temporal de reflexión suficiente; máxime tratándose de un Congreso unicameral.

En tal dirección, considero importante resaltar lo que este Tribunal Constitucional ya ha señalado con anterioridad, en el sentido que “... *cualquier modificación constitucional, con independencia de cuál sea su contenido, su orientación o su especificidad, supone necesariamente una alteración del equilibrio anteriormente vigente y, de un modo especial, de aquel que regula la tensión permanente entre las tres partes principales de*



*toda Constitución: el estatuto de las libertades, el estatuto del poder y el estatuto del control.*⁵

Entonces, agrega el mismo Tribunal, a fin de no generar un desbalance de poder se ha establecido que *“La existencia de un poder constituyente derivado implica la competencia del Congreso para reformar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto”*.⁶

En consecuencia, aun cuando las reformas a la Constitución se encuentren permitidas por su artículo 206, el Congreso de la República se encuentra autolimitado por los márgenes que tal artículo ha establecido, razón por la cual, la figura de la reforma constitucional debe utilizarse de manera excepcionalísima y, en el caso de llevarse a cabo, esta debe cumplir con rigurosidad todas las exigencias establecidas en el Texto Constitucional.

S.

BLUME FORTINI

⁵ Cfr. sentencia emitida en el expediente 00050-2004-PI/TC, fundamento 16.

⁶ Cfr. sentencia emitida en el expediente 00050-2004-PI/TC, fundamento 18.



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas en dos aspectos importantes. El primero, en el de declarar fundada la demanda e inconstitucional la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR; y luego, por conexidad, declarar la inconstitucionalidad de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305. Sin embargo, me permito formular algunas apreciaciones en relación a los fundamentos que determinan la citada inconstitucionalidad y respecto de lo referido por el ponente, para quien a que los efectos de la presente sentencia no afectan las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas durante la denominada “cuarta” legislatura:

Razones por las cuales la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR es inconstitucional

1. En definitiva, la denominada “cuarta” legislatura expresada en la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR es inconstitucional, aunque según mi apreciación por distintas razones que las esgrimidas por el ponente, las cuales ahora paso a explicar. En primer lugar, se parte de una premisa errada cuando se intenta determinar si el Congreso de la República puede, válidamente, realizar la división o “desdoblamiento” de la tercera legislatura ordinaria en dos periodos ordinarios de sesiones, pues se manifiesta que la normativa impugnada, en abstracto, no contraviene la Constitución, sino que luego se torna en inconstitucional debido a la finalidad que persigue dicho acto de “desdoblamiento” y se menciona que aquello se produce cuando su objeto se encuentra reñido con la Constitución. Ello pues, resulta incongruente, ya que, precisamente, los procesos de control de constitucionalidad buscan efectuar un control abstracto de las normas sujetas a la Constitución.
2. Luego de esta distinción, que no comparte, el ponente concluye que, en abstracto, la disposición impugnada por sí misma no contraviene la Constitución ni los artículos 47 y 48 del Reglamento del Congreso referidos, en el primer caso, al periodo parlamentario que comprende desde la instalación de un nuevo Congreso hasta la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral y, en el segundo, al periodo anual de sesiones que comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año, pero sí existe una “divergencia” con el artículo 49 de dicho Reglamento, en la medida en que ésta taxativamente establece que son dos las legislaturas ordinarias las que se desarrollan dentro de un periodo anual de sesiones del Congreso de la República con indicación expresa de la fecha de inicio y término de cada una (el primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre y el segundo se inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio); sin embargo, parece no reconocer que mediante la Resolución Legislativa cuestionada se ha establecido tres legislaturas dentro de un mismo periodo anual de sesiones o, lo que es lo mismo, se ha establecido que el segundo de ellos se



inicia el 1 de febrero y concluye el 12 de junio de 2021 y el tercero se inicia el 13 de junio y concluye el 16 de julio de 2021.

3. Parecería manifestarse en el voto de alguno de mis colegas que dicha “divergencia” no significa que la normativa impugnada sea inconstitucional. Sin embargo, no se hace mención o desarrolla porqué bajo los parámetros constitucionales, o los de sus leyes de desarrollo (como es el Reglamento del Congreso), la actuación de este Poder del Estado, al crear una cuarta legislatura, no se extralimita de lo que corresponde dentro de lo constitucionalmente permitido. Más bien se acepta la irregular creación de una cuarta legislatura o dos en el periodo de una ordinaria como una “excepcionalidad” o con visos de “flexibilidad” para sustentar su compatibilidad con la Constitución y el Reglamento del Congreso.
4. Luego, manifiestan que, siendo constitucional para ellos la normativa impugnada, únicamente es posible que se torne en inconstitucional cuando la finalidad, objeto o fin de la creación de la “cuarta legislatura” o del “desdoblamiento” resulte reñida con la Constitución, pero no señalan en qué casos o supuestos se produciría dicha situación. Responder a esta interrogante y adecuar la normativa impugnada a alguna de ellas, significa realizar un control concreto de la situación.
5. Y es que más allá de aquellos sustentos, creo que el presente asunto incide sobre todo en dos cuestiones que merecen mayor atención: (i) los límites a la discrecionalidad parlamentaria para regular su estructura y funcionamiento a través de su Reglamento; y, (ii) sobre los déficit de deliberación en la tramitación legislativa.
6. Con lo dicho, se entiende que, si el Congreso se extralimita de las competencias asignadas por la Constitución, y si se verifica la existencia de déficit de deliberación en los procesos de producción normativa, entonces estaríamos frente a una situación abiertamente inconstitucional.
(i) Los límites a la discrecionalidad parlamentaria para regular su estructura y funcionamiento a través de su Reglamento
7. En relación a lo primero, no es posible y tampoco constitucional que, en el marco de un Estado Constitucional, se entienda que el Congreso de la República contenga competencias ilimitadas en torno a todas sus actuaciones. Eso incluye la modificación de su Reglamento y por ello, que pueda crear las legislaturas “ordinarias” de manera ilimitada dentro de un periodo anual de sesiones, así como extender o reducir ilimitadamente la cantidad de días dentro de una misma legislatura ordinaria.
8. A nuestro modo de ver, la normativa impugnada se encuentra, desde un inicio, fuera de lo constitucionalmente permitido. En efecto, es la misma Constitución la que permite únicamente la existencia de dos tipos de legislaturas: ordinaria y



extraordinaria. Ello en la medida en que en diversas disposiciones constitucionales se hace referencia a ambas como sigue:

Artículo 95: Sobre la irrenunciabilidad del mandato legislativo

(...)

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de *legislatura*.

Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República

(...)

6. Convocar al Congreso a *legislatura extraordinaria*; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.

7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera *legislatura ordinaria anual*.

Artículo 130: Exposición de la Política General de Gobierno. Cuestión de Confianza

(...)

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a *legislatura extraordinaria*.

Artículo 206: Reforma constitucional

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

9. Es más, ni la propia Constitución ni el Reglamento del Congreso hacen referencia alguna a legislaturas excepcionales, o que se pueda desprenderse de ellas, la “flexibilidad” ilimitada en cuanto a la modificación, creación o actuación respecto de la cantidad de las legislaturas dentro de un periodo anual de sesiones o la duración de éstas. Aunque también es cierto que habría que diferenciar, precisamente, la naturaleza de ambas figuras, esto es, entre la cantidad de legislaturas ordinarias dentro de un periodo anual y la duración de cada una de las legislaturas ordinarias.
10. Justo es que, precisamente, dentro de los últimos dos periodos anuales de sesiones, se instaló una nueva conformación del Congreso debido a una situación excepcional, cuya figura sí se encuentra dentro de los márgenes constitucionales como es la disolución del Congreso y la subsecuente convocatoria a elecciones a un nuevo Congreso (artículo 134 de la Constitución). Todo esto dentro del mismo periodo parlamentario 2016-2021. No obstante ello, el que el nuevo Congreso



haya tenido únicamente un año y medio de tiempo para ejercer sus labores legislativas y completar el periodo parlamentario, no justifica en modo alguno que aquel pueda desdoblar una legislatura en dos, en tres, en cuatro, etc. y crear una cuarta legislatura dentro de dicho periodo o crear una legislatura “excepcional”, recortando así el tiempo en cuanto a cantidad y la profundidad de las deliberaciones en cuanto a calidad para aprobar algunas leyes de reforma constitucional y otras leyes cuya trascendencia e impacto exigen mayor análisis y discusión en el seno del órgano político por excelencia.

11. Es más, al inicio de las labores congresales del nuevo Congreso dentro del periodo 2016-2021, se expidió la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de marzo de 2020. El artículo único de dicha norma, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada en el presente proceso, dispuso lo siguiente:

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

Disposiciones Transitorias:

[...]

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

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

12. Con lo cual, eran tres las legislaturas ordinarias las dispuestas para completar el periodo parlamentario 2016-2021, bajo los parámetros constitucionales y del mismo Reglamento del Congreso de la República, en particular, de su artículo 49.
13. Ahora bien, reitero que se trata, por decir lo menos, de una legislatura “excepcional” proscrita por la Constitución y no de una legislatura ordinaria, pues no cumple con las características y exigencias constitucionales y si bien es cierto que el Congreso de la República mantiene autonomía para aprobar y modificar su reglamento, hecho que se encuentra consagrado en el artículo 94 de la Constitución y en su reglamento; no obstante, dicha competencia respecto de la autonomía y discrecionalidad que se le otorga para regularse a sí mismo en cuanto a su organización y estructura, no es una ilimitada, sino que debe atender a los parámetros fijados por la Constitución y su reglamento.
14. En tal sentido, no es posible afirmar que constitucionalmente se encuentre permitido el desdoblamiento de una legislatura en dos dentro de un mismo periodo ordinario.



(ii) Sobre los déficit de deliberación en la tramitación legislativa

15. En el escenario antes expuesto, merece destacarse que no es cosa mínima que se haya establecido la existencia de dos legislaturas ordinarias dentro de un periodo anual de sesiones como tampoco que la duración de cada uno de ellas sea, por lo menos, de algunos meses (entre tres a aproximadamente cinco meses) y que se haya fijado un periodo de receso parlamentario entre legislatura y legislatura.
16. En efecto, la duración de cada una de las legislaturas ordinarias obedece al sentido democrático y de deliberación que constituye la esencia fundamental y pieza angular en la actuación de quienes ejercen la representación popular al interior de un Estado Constitucional como lo es el Legislador democrático, sin apresuramientos o agilización en la elaboración y producción de las normas, salvo quizás cuando nos encontremos frente a situaciones de emergencia y grave crisis que requieran de una atención urgente y extraordinaria, tal como ha sido previsto en el artículo 118.19 de la Constitución en relación a la a la potestad del Ejecutivo para la dación de decretos de urgencia en materia económica y financiera, que, por cierto, no tiene mayor vinculación con la situación que ahora venimos analizando..
17. Y es que nuestro diseño institucional de Congreso unicameral –sin la participación de dos cámaras– hace que exista una mayor exigencia en la deliberación política, pues a diferencia de un diseño bicameral, esta al tener dos cámaras en las que los proyectos de leyes son discutidos, determina que las deliberaciones se realicen con mayor profundidad, asegurando, en mayor medida, la calidad de las leyes y evitando así, perjuicios a la sociedad y al país.
18. Siempre he destacado la necesidad de una labor de mayor deliberación en las instituciones del Estado, sean estos órganos políticos o jurisdiccionales, pero sobre todo por parte del Congreso de la República para aprobar normas trascendentales para el país o, dicho con otros términos, agotar todos los espacios de discusión posible, no únicamente entre los miembros de este Poder constituido, sino en una dinámica más dialógica, a fin de recibir y comunicar todos los aportes posibles para una mejor producción de normas.
19. Es más, en un anterior fundamento de voto, orienté mi posición en torno a que la exoneración de los trámites, o del íter legislativo habitual que debía seguir la aprobación de textos normativos, alude en realidad a déficits de deliberación y reflexión, más aun si partimos de un sistema de Congreso unicameral como el vigente en el caso peruano, no deberían ser considerados tan solo como vicios "de forma" o, dicho con otras palabras, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o del tramitaciones formales [STC 00006-2018-AI/TC].
20. Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución, lo cual va bastante más allá de muy respetables alegaciones formales. Es por ello, y no solo por cuestiones de



tramitación, que la contravención de tales parámetros debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.

21. De otro lado, el principio democrático, por cierto, se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el principio mayoritario (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el principio pluralista (que se alude, entre otras posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el principio de respeto a las minorías (o de “respeto a los derechos de las minorías”, el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como “democracia sustantiva”); el principio de alternancia (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el principio deliberativo (que implica que la democracia va más allá del “momento del voto”, sino que es una “cultura” o “forma de vida”, lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).
22. Volviendo entonces al sustento y alcances de los vicios deliberativos que aquí estoy reseñando, conviene anotar que estos se relacionan directamente con, valga la redundancia, el componente deliberativo del principio democrático. Tales vicios, entonces, solo podrían ser considerados como meramente "formales" desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, tal vez siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al “principio de mayoría”).
23. Efectivamente, y para las concepciones mayoritaristas de democracia, únicamente bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, y por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, hoy la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un "giro argumentativo" o "deliberativo" en la concepción de la democracia.
24. Este giro se encuentra directamente relacionado por cierto, y entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional peruano (SSTC 00090-2004-AA, f. j. 12; 03864-2014-PA, f. j. 32; 4101-2017-PA, f. j. 20; 5811-2015-HC, f. j. 42; STC 06167-2005-HC, f. j. 30;



01803-2004-AA, f. j. 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.

25. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse ciertamente, se encuentran relacionadas con la “legitimidad” de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada “legalidad” o la “autoridad formal”. Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales —como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa— deben ser “legales”, pero deben también ser “legítimos”. Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados. En otras palabras, deben tener en cuenta tanto las exigencias vinculadas con su “vigencia” (“formal”) como con su “validez” (“material”).
26. En este sentido, además, en un pronunciamiento muy importante, este Tribunal ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la STC Exp. n.º 00006-2017-P1 (en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfuguismo”), se sostuvo que:

“3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.



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

27. De este modo, es claro pues que la legitimidad, e incluso si cabe hablar de ello, la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
28. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una deliberación robusta hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de aquellos que se encuentren directamente en situación de violación o amenaza de violación, así como las de los sujetos y colectivos que se encuentren en situación de debilidad, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación); y, finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no deben tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, y tendiente a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.
29. Como se hace evidente, y en relación a lo involucrado con estos vicios referidos a la falta de suficiente deliberación en el marco de la aprobación de una ley, resultaría demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente. Ello involucraría no entender que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.
30. Adicionalmente, y a mayor abundamiento, este tipo de inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ya ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que en su configuración no se permitió la participación de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros



- c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).
31. En la misma línea, este Tribunal precisó en relación con el abuso de la exoneración de dictamen de proyectos que regulan la relación entre poderes que, “cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso”. Asimismo, agrega que “al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución” [STC 00006-2018-AI/TC, fundamentos 23, 25 y 26].
 32. Así, existe una exigencia intrínseca en el procedimiento de elaboración legislativa que recae, precisamente, en el acto de deliberación del asunto del que se trate, además, está debe cumplir con adecuados estándares de calidad y profundidad para ser compatible con la Constitución y con el sentido de democracia que ella persigue.
 33. Por ende, la situación de crisis sanitaria y de la lucha contra el Covid como fundamento de la norma impugnada tampoco justifica el referido “desdoblamiento”, pues la única norma aprobada y con incidencia al Covid durante el periodo del 13 de junio al 16 de julio de 2021 ha sido la Ley 31269, Ley que garantiza el Funcionamiento de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas ante la pandemia del Covid-19, aprobada el 12 de julio de 2021.
 34. Y es que la duración de cada una de las legislaturas ordinarias también obedece, qué duda cabe, al sometimiento de cada uno de los procedimientos establecidos en la Constitución y en el Reglamento del Congreso (aprobación del proyecto por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepciones establecidas expresamente en el Reglamento del Congreso; votación exigida; etc.), así como a la sujeción del componente deliberativo, tal y como se ha reseñado aquí.
 35. Así pues, de no evidenciarse un adecuado proceso de discusión, estaríamos frente a déficit de deliberación y por tanto, las leyes que pudieran aprobarse constituirían leyes en clara distorsión de la voluntad popular y por ende, devendrían en actos inconstitucionales.



En relación con los efectos en la declaración de inconstitucionalidad de la denominada “cuarta legislatura”

36. Otro aspecto que hay que resaltar es que en la sentencia el ponente afirma que aquella finalidad encontrada en la normativa cuestionada y que resulta reñida con la Constitución recae en el hecho de haber creado una segunda legislatura “ordinaria” dentro del mismo periodo que iba del 1 de febrero hasta el 16 de julio de 2021, con el afán de buscar una sucesiva y aprobar leyes de reforma constitucional y así cumplir con la mera formalidad exigida por el artículo 206 de la Constitución (dos legislaturas ordinarias sucesivas), hecho que tornó en inconstitucional dicha norma que, en principio, era conforme a la Constitución.
37. Siguiendo esa su línea de pensamiento es que, además de estimarse la demanda, busca precisar los alcances de la sentencia en relación a las actuaciones parlamentarias realizadas durante la “cuarta legislatura ordinaria” y se considera que la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR debe alcanzar a las reformas a la Constitución cuya segunda votación se haya realizado durante la referida “legislatura” y que la declaratoria de inconstitucionalidad no afecta a las demás actuaciones parlamentarias o legislativas realizadas, entre otros efectos.
38. Sin embargo, resulta necesario cuestionarnos si es posible aceptarse la constitucionalidad de todas las demás actuaciones y normativas expedidas por el Congreso de la República dentro del periodo que aquí se analiza si expresamente este mismo Tribunal, por unanimidad, ha declarado que la denominada “cuarta legislatura” es inconstitucional.
39. Al respecto, no es posible soslayar y rehuir a una cuestión de gran trascendencia como la citada precedentemente. Ello en la medida en que si la normativa impugnada en el presente proceso finalmente es declarada inconstitucional, sean por las razones expuestas por mis colegas, o por las razones aquí señaladas, la consecuencia lógica debiera ser que dicha inconstitucionalidad se extienda a todas las actuaciones y normas emitidas durante dicho periodo, ya que se parte de la premisa básica de la existencia de distorsión en la formación de la voluntad del Congreso a través de la resolución legislativa impugnada; no obstante, no fue así.
40. Dentro de las actuaciones y normativas del Congreso durante dicho periodo, merecen destacarse –por su trascendencia e impacto– al Nuevo Código Procesal Constitucional aprobado mediante la Ley 31307; y la Ley 31288, que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.
41. Ambas leyes han sido demandadas en su inconstitucionalidad y los procesos se encuentran pendientes de decisión ante este Tribunal Constitucional. Además, ambas resultan vitales: la primera, para la garantía efectiva y el control de la



supremacía de la Constitución y la segunda, debido a que, materialmente, regula la competencia del ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. Así, pese a que no se trata de leyes de reforma constitucional, empero se trata de normas que requieren de un mayor debate y deliberación en un entorno dialógico que incluya también la participación de especialistas y de la ciudadanía en general.

42. Es más, en relación a la primera de ellas, Juan Monroy Gálvez ha manifestado que lamentablemente, el intento de ordenar deviene en más pernicioso que aquello que estaba vigente, cuestionando las formas en que fue producida dicha normativa en el sentido de que aquella se enmarca en la derrota de la época de las discusiones y los intercambios dinámicos de propuestas legislativas, propuestas que merecen una mayor atención, sobre todo si estamos frente a un orden procesal que trata de compatibilizar la tutela de derechos fundamentales y la primacía normativa de la Constitución con un procedimiento urgente y sumarísimo o, dicho en sus propios términos “cómo hacer rápido y bien lo que es trascendente” [Monroy, Juan (2021), “Comentarios Exegéticos al ‘nuevo’ Código Procesal Constitucional”, en *Gaceta Constitucional* 165, pp. 60-78].
43. Así, nos encontramos frente a normas de suma importancia, con lo cual, la exigencia de una mayor deliberación se hace más evidente, Caso contrario, existiría déficit de deliberación en la producción normativa, y riesgo de inconstitucionalidad de ciertas actuaciones parlamentarias, con todo lo que ello involucra.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA