

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Oficina de Sistematización de la Jurisprudencia

DERECHO PARLAMENTARIO Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Lima 2019

PRESENTACIÓN.

1. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

1.1. El Reglamento Parlamentario.

1.2. Resoluciones Legislativas.

2. ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2.1. Las Comisiones de Investigación.

2.2. Grupos Parlamentarios.

3. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS CONGRESISTAS Y PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS:

3.1. Derechos de los congresistas.

3.2 Prerrogativas parlamentarias

3.2.1. Prohibición del mandato imperativo.

3.2.2. Inviolabilidad por opiniones y votos.

3.2.3. Inmunidad Parlamentaria.

3.2.4. Irrenunciabilidad del mandato parlamentario.

4. PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS ESPECIALES:

4.1. Antejudio político.

4.2. Juicio Político.

4.3. Vacancia por incapacidad moral o física del Presidente de la República.

5. LA FUNCIÓN DE CONTROL Y DE DIRECCIÓN POLÍTICA

5.1. La moción y la cuestión de confianza.

5.2. El control político de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

6. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

6.1. La Comisión Dictaminadora.

6.2. Debate y aprobación en el Pleno del Congreso de la República.

7. DEBIDO PROCESO Y PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS.

8. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y TRANSFUGUISMO.

PRESENTACIÓN

El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es competente para conocer, en instancia única, de los procesos de inconstitucionalidad y competencial, y en última y definitiva instancia de las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data así como del proceso de cumplimiento.

En ejercicio de sus competencias, entre junio de 1996 y diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional ha expedido más de 100,000 resoluciones, entre autos y sentencias. De acuerdo con la Cuarta y Séptima Disposición Final del Código Procesal Constitucional, solo las sentencias finales o resoluciones aclaratorias de las mismas se publican en el Diario Oficial El Peruano, sin perjuicio de que estas y las demás resoluciones se difundan electrónicamente.

Adicionalmente a la publicación electrónica de nuestras resoluciones, se ha restablecido en la página institucional la sección “jurisprudencia sistematizada”, encargándose a la recientemente creada Oficina de Sistematización de la Jurisprudencia que la actualice progresivamente. En tal afán, en los últimos meses se han añadido nuevas fichas jurisprudenciales, que contienen sumillas de las resoluciones de este Tribunal, a lo que ahora se añade la publicación de los “Dossier de jurisprudencia constitucional”.

La edición electrónica del *Dossier* agrupa, en razón de la materia, las fichas de sistematización de la jurisprudencia incorporadas en la página institucional. Su propósito es proporcionar a la comunidad jurídica nacional sumillas de los criterios de interpretación constitucional o de las reglas que sirvieron para resolver casos, debidamente ordenadas y agrupadas por la conexidad de la materia tratada, con el objeto de facilitar su empleo a la comunidad jurídica.

Lima, marzo de 2019.

1. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

1.1. El Reglamento Parlamentario

Autonomía normativa del Congreso de la República

“32. Como puede apreciarse, la Constitución (artículo 94) consagra el principio de "normación autónoma" del Congreso de la República, por el cual él mismo se da su Reglamento —que tiene fuerza de ley y no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos—, con una finalidad específica sujeta al control de constitucionalidad: regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales. Esto queda muy claro en los artículos constitucionales citados, donde la Constitución, además del contenido propio del Reglamento del Congreso (artículo 94), remite a este Reglamento otros asuntos inherentes de la actividad parlamentaria, como los pedidos de informes que formulan los congresistas (artículo 96), las atribuciones de la Comisión Permanente (artículo 101) y el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley (artículo 105)”.

(Fund. N° 32, STC 00006-2018-PI/TC, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Naturaleza equivalente a la Ley Orgánica del Reglamento Parlamentario

“23. ...la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al artículo 94 de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica”.

(Fund. N° 23, STC 00022-2004-AI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00022-2004-AI.pdf>)

“2.1.3.1.1.1 (...) en el (...) Exp. N.º 0022-2004-AI/TC, fundamentos 23 a 32, este Colegiado estableció que las entidades del Estado cuya estructura y funcionamiento deben ser regulados por ley orgánica son: - Congreso de la República, asumiendo que el reglamento del Congreso goza de naturaleza equivalente a ley orgánica”.

(Fund. N° 2.1.3.1.1.1 de la STC 0047-2004-AI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>)

No todas las disposiciones del Reglamento Parlamentario tienen la naturaleza equivalente a la Ley Orgánica

“18. Respecto de la exigencia material establecida en el artículo 106° de la Norma Fundamental, este Colegiado estima que 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 sólo aquellas que tal como se ha estimado *supra*, regulan su

estructura y funcionamiento. En este sentido el procedimiento del reemplazo temporal de los congresistas suspendidos también temporalmente no atañe ni a la organización del Congreso ni a sus funciones, por lo que es un asunto que no se encuentra dentro de la esfera del principio de reserva de ley orgánica en este ámbito”.

(Fund. N° 18, STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

El Reglamento Parlamentario no tiene competencia material para regular sobre materias sobre las cuales se puede plantear una cuestión de confianza

“41. No obstante todo lo revisado hasta aquí, la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2017- 2018-CR, al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la "normación autónoma" que otorga al Congreso el artículo 94 de la Constitución y transgrediendo, como veremos más adelante, la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (cfr. artículos 132 y 133 de la Constitución). 42. Para este Tribunal Constitucional, en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que "no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera" (De Otto, Ignacio, Derecho constitucional. Sistema de fuentes, Ariel, Madrid 1995, p. 163).

(Fund. N° 41 y 42 de la STC 00006-2018-PI/TC, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Reglamento Parlamentario carece de competencia para regular la conformación del Consejo de Ministros

“87. A juicio de este Tribunal, la disposición impugnada interfiere en la formación del nuevo gabinete por parte del Ejecutivo y le impone estas alternativas: cambiar a la totalidad de ministros, lo que tendría un impacto en la continuidad de las políticas públicas de las carteras ministeriales; o asumir que no se ha producido la crisis total del gabinete. Ambos supuestos resultan contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y de balance entre estos.

88. En efecto, este Tribunal entiende que la conformación del gabinete es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, y consiste en nombrar a los ministros de Estado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, con las restricciones constitucionales glosadas supra.

(Fund. 87 y 88 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

El Reglamento Parlamentario carece de competencia para regular la disciplina de los partidos u organizaciones políticas

“93. Del texto normativo del artículo 37 inciso 5 del Reglamento del Congreso se aprecia que esta disposición busca garantizar, más que la lucha contra el transfuguismo, la disciplina de los grupos

parlamentarios. En efecto, en la medida que la prohibición de conformar grupos parlamentarios o adscribirse a uno constituido impuesta a los congresistas que se retiren o renuncien, sean separados o expulsados de sus grupos parlamentarios originarios (aspecto objetivo), no toma en consideración la motivación presentada por el congresista que explica dicha separación (aspecto subjetivo), puede constituir un mecanismo para sancionar todo tipo de disidencia o crítica al interior del grupo parlamentario, inclusive en aquellos temas en los que se requiere un voto u opinión a conciencia del funcionario público, lo que vaciaría de contenido la garantía de inviolabilidad de votos y opiniones, prevista en el artículo 93 de la Constitución. 94. Tal situación se visibiliza especialmente en los supuestos de separación y expulsión, en la medida que los partidos políticos gozan de un amplio margen de libertad para regular en sus respectivos estatutos las causas de expulsión. El que los partidos tengan de forma exclusiva esta potestad podría generar, de manera encubierta, situaciones de 'purgas políticas'. A partir de ello, se entiende entonces que la única posibilidad de regular el transfuguismo es objetivarla lo más posible sin dejar margen al partido para apreciar discrecionalmente la lealtad o deslealtad del funcionario público”.

(Fund. N° 93 y 94 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

1.2. Resoluciones legislativas

La naturaleza de las resoluciones legislativas

“17. Se trata de actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreto. Representan la excepción a la característica de generalidad de la ley. Tienen rango de ley porque el inciso 1.º del artículo 102.º de la Constitución y el artículo 4.º del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley.

(Fund. N° 17, STC 00047-2004-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>)

Rango de ley de las resoluciones legislativas

“5. Que el artículo 200º, inciso 4 de la Carta Fundamental señala expresamente que la acción de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen **rango de ley** (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales). Una interpretación literal de esta disposición constitucional podría generar la conclusión de que las resoluciones legislativas expedidas por el Congreso no tendrían rango de ley, y que por ello no podrían ser impugnadas a través de un proceso de inconstitucionalidad. Sobre el particular, cabe señalar que este Tribunal en anterior oportunidad ya ha precisado que las resoluciones legislativas tienen *rango de ley* porque el inciso 1 del artículo 102º de la Norma Suprema y el artículo 1º del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley (Exp. N.º 00047-2004-AI/TC, fundamento 17) (...).

(Fund. N° 5, RTC 00018-2009-PI/TC, en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00018-2009-AI%20Resolucion.html>)

Las resoluciones legislativas que aprueban tratados no tienen fuerza de ley

“9. (...) Sobre la base de todo lo antes expuesto se aprecia de manera objetiva que no todos los actos parlamentarios que se aprueban mediante resoluciones legislativas tienen fuerza de ley (*en su versión activa*), siendo una de ellas la resolución legislativa que aprueba los tratados, conforme al artículo 56° de la Constitución”.

(Fund. Jur. N° 9, RTC 00018-2009-PI/TC, en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00018-2009-AI%20Resolucion.html>)

Las resoluciones legislativas se aprueban bajo el procedimiento legislativo

“65. Así, en primer lugar es importante recordar que los tratados legislativos son aprobados mediante resoluciones legislativas con el procedimiento de sanción de una ley más del Congreso, mientras que los tratados simplificados son aprobados mediante Decreto Supremo por el Poder Ejecutivo. El principio que sustenta a estos tratados de nivel legislativo en caso de conflicto con un tratado administrativo, será el *principio de competencia*, y no el de jerarquía. Ello pese a que el primero es aprobado por resolución legislativa del Congreso que tiene fuerza de ley y el segundo es sancionado por decreto supremo del Poder Ejecutivo que también tiene fuerza normativa vinculante”.

Clases de resoluciones legislativas

“17. (...) En efecto, el artículo 102°, inciso 1 de la Constitución establece que son atribuciones del Congreso de la República dar resoluciones legislativas. Conforme al artículo 72.º del Reglamento del Congreso, mediante el procedimiento legislativo, se aprueban “resoluciones legislativas” y “resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso”. Por tanto, existen dos tipos de resoluciones legislativas, cuyas particularidades serán distinguidas en el presente apartado.

El artículo 75.º del mencionado reglamento establece que las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable. Conforme al artículo 76.º del mismo Reglamento, las reglas para la presentación de proposiciones de resoluciones legislativas son las siguientes:

- a) Las proposiciones de resolución legislativa presentadas por el Poder Ejecutivo estarán referidas a:
- Aprobación de tratados conforme al artículo 56.º de la Constitución.
 - Concesión de la prórroga del estado de sitio, la que deberá contener la nómina de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende, conforme al inciso 2.º del artículo 137.º de la Constitución.
 - Autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional, conforme al inciso 8.º del artículo 102.º de la Constitución.
 - Declaración de guerra y firma de la paz conforme al inciso 16.º del artículo 118.º de la Constitución.

· Autorización al Presidente de la República para salir del país, conforme al inciso 1.º del artículo 102.º de la Constitución.

b) Las proposiciones de resolución legislativa presentadas por los Congresistas no podrán versar sobre:

· Viajes al exterior del Presidente de la República, prórroga del estado de sitio, aprobación de tratados internacionales, autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.

En términos generales, puede afirmarse que las materias citadas son las reguladas por las resoluciones legislativas del primer tipo, mencionadas en el artículo 72º del Reglamento del Congreso, cuya numeración es correlativa a la de las leyes y que en la actualidad consta de cinco dígitos. Asimismo, mediante este tipo de resoluciones legislativas se conceden pensiones de gracia y se nombra a los directores del Banco Central de Reserva y al Defensor del Pueblo. Con relación a las resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso, conviene anotar que una de sus características es que su numeración corresponde a cada año y que se les denomina resoluciones legislativas del Congreso. Estas, además de aprobar las normas reglamentarias internas, también se usan, debido a la práctica parlamentaria, para aprobar, entre otras cuestiones, los siguientes:

- Modificaciones al Reglamento del Congreso.
- La agenda legislativa del período anual de sesiones.
- Delegación de facultades legislativas a la comisión permanente.
- Nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional.
- Declaración de la vacancia del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo y del Contralor General de la República.
- Declaración de la formación de causa conforme al artículo 100.º de la Constitución.
- Imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.
- Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias de carácter internacional.

Las resoluciones legislativas, de ambos tipos, son aprobadas por el pleno del Congreso, pero también lo pueden ser por la comisión permanente”.

(Fund. N° 17, STC 00047-2004-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>)

2. Organización del Congreso de la República

2.1. Las Comisiones de Investigación

Finalidad de las comisiones de investigación del Congreso

“(Las) comisiones investigadoras del Congreso constituyen la primera fase del proceso acusador de los altos funcionarios del Estado. Primero se investiga y como consecuencia de las investigaciones se concluye en la mayoría de los casos sugiriendo al pleno del Congreso el levantamiento de las inmunidades y las prerrogativas; o la iniciación de procedimientos de acusación ante el Ministerio Público por la comisión de supuestos delitos, o en su defecto el traslado de cargos por inconductas funcionales o por actuaciones reñidas con la ética parlamentaria. En otras oportunidades las

comisiones formulan denuncias ante el subgrupo de acusaciones constitucionales para el inicio de las respectivas acusaciones. Más aún, un parlamentario que haya sido o sea miembro de una comisión investigadora puede denunciar ante la subcomisión de acusaciones constitucionales a cualquier funcionario que haya sido invitado a declarar.

(Fund. 21, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Las comisiones investigadoras investigan sobre asuntos de interés público

“La facultad del Parlamento para iniciar investigación sobre “asuntos” de interés público está relacionada “con el resguardo de la denominada ética pública, esto es, con la eventual afectación de la ética reconocida en las normas establecidas por el ordenamiento jurídico, cuyo respeto es imprescindible para la convivencia pacífica y el respeto por los derechos fundamentales como condición necesaria para la efectiva vigencia del principio-derecho de dignidad humana.(...) Pero no puede tratarse de asuntos relacionados con la ética privada, es decir, con asuntos relativos a los variados modelos de virtud con los que los ciudadanos despliegan válidamente su libertad y construyen su proyecto de vida, aún cuando pueda una importante mayoría social discrepar con tales perspectivas de pensamiento y de acción (...). En un Estado Constitucional, no todo asunto que de jacto interesa a la ciudadanía, justifica jurídicamente que los poderes públicos lo aborden para desencadenar consecuencias de iure. Si aquel fuese el factor determinante para considerar que un asunto reviste interés público, la dignidad humana se encontraría en serio peligro (...). Así, bajo una interpretación sistemática, puede agregarse que, en general, los asuntos relacionados con el resguardo de la debida gestión estatal son de interés público, y por tanto, pueden ser objeto de investigación por el Congreso de la República”.

(Fund. N 20 Y 21, STC 04968-2014-PHC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Las comisiones investigadoras tienen la facultad de investigar a particulares por hechos de interés público

“22. Mientras el asunto revista interés público en los términos antes señalados, la investigación puede recaer sobre hechos vinculados también con particulares”. Abunda en la conclusión de que un asunto puede ser de interés público aún cuando los hechos investigados no se relacionen directamente con funcionarios públicos, constatar que el artículo 102°, inciso 2, de la Constitución, establece que es atribución del Congreso, “[velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”, sin establecer que estos deban ser necesariamente funcionarios públicos. 23. (...) el Tribunal Constitucional coincide con el criterio de que una comisión de investigación parlamentaria puede investigar hechos concernientes a personas que no son funcionarios públicos si ellos guardan una estrecha vinculación con la regular actuación o no de los órganos del Estado. De ser así, el asunto reviste interés público”.

(Fund. N 22 Y 23, STC 04968-2014-PHC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

La iniciación de una investigación a cargo de una comisión investigadora no constituye, por sí misma, restricción de ningún derecho

“La decisión del Pleno del Congreso de instituir una Comisión de Investigación para el análisis de un asunto de interés público no es per se restrictiva de ningún bien constitucional. Ergo, no existe una estructura que permita analizar dicha medida a la luz del principio de proporcionalidad”.
(Fund. N 33, STC 04968-2014-PHC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

2.2. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Importancia y objeto de los grupos parlamentarios

“157. Ahora bien, como dijimos, los grupos parlamentarios **constituyen** organizaciones de congresistas con intereses e ideas comunes, que se forman a partir de las fuerzas políticas que han logrado representación en el Congreso de la República. Tienen por **objetivo** canalizar el trabajo de los congresistas individualmente considerados, y lograr consensos con mayor facilidad entre las distintas agrupaciones, a fin de poder cumplir con mayor eficiencia los mandatos establecidos para el Congreso en la Constitución. Sin la presencia de estos grupos parlamentarios simplemente no se podría desarrollar la labor parlamentaria. 158. La dinámica parlamentaria requiere de la toma ágil de decisiones, lo que exige que entre los congresistas y los diversos grupos parlamentarios existan acuerdos: i) en el primer caso, como miembros integrantes de un grupo político, en la medida que deben buscar presentar una posición uniforme, lo que supone la existencia de un debate interno y la adopción de una postura en bloque, que será llevada a discusión o consideración a los otros grupos en el pleno o a los órganos directivos del Congreso como ocurre con la presentación de candidatos para la Mesa Directa del Congreso (artículo 12 del Reglamento del Congreso); ii) en el segundo caso, ya entre los propios grupos parlamentarios, al momento de la discusión y adopción de acuerdos y decisiones relevantes como Parlamento. Dicha situación no hace sino confirmar la vigencia del principio democrático en la actuación parlamentaria”.

(Fund. N° 157 y 158 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Distinta naturaleza de los grupos parlamentarios de las organizaciones de las cuales derivan

“112. Evidentemente, este Tribunal no desconoce que los grupos parlamentarios se **conforman** a partir de los partidos políticos o alianzas electorales que han obtenido representación en el Congreso que, además, así está reconocido en el artículo 37.1 del Reglamento del Congreso de la República, que señala que "los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas". Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, sí cabe distinguir entre los grupos parlamentarios y las organizaciones de las cuales derivan, a partir de la distinta regulación que las rige (en el caso de los grupos parlamentarios es aplicable el Reglamento del Congreso de la República, mientras que para los partidos políticos y alianzas electorales es aplicable la Ley 28094, de Partidos Políticos). Y es que como se recuerda "la naturaleza jurídico-política de los grupos parlamentarios es esencialmente compleja, debiendo separarse debidamente lo que es la naturaleza jurídica de lo que es naturaleza política, y sobre todo, en lo que ésta respecta, las relaciones políticas entre los grupos y los partidos, sin que deban confundirse lo que ambos aspectos suponen"...”.

(Fund. N° 112 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Competencia de los grupos parlamentarios para aprobar su reglamento

“159. Para cumplir con las actividades mencionadas [de los grupos parlamentarios] es que el artículo 37 inciso 4 del Reglamento del Congreso de la República señala que cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos y deberes de sus integrantes. Esta disposición, sin duda, reconoce la libertad de autoorganización que tienen los grupos parlamentarios para que puedan adoptar los instrumentos de gestión interna que les permita facilitar la toma de decisiones a dicho nivel. 160. (...) A juicio de este Tribunal, (...) los grupos parlamentarios (...), en su potestad de autoorganización, requieren establecer regulaciones que permitan ordenar la actuación de los congresistas miembros, su relación con el partido político o alianzas de las que se originan, la relación con la ciudadanía y los medios de comunicación e, inclusive, la adopción de un régimen de infracciones y sanciones ante determinados supuestos que impliquen la vulneración de los acuerdos adoptados a nivel de bancada, entendida como la "disciplina partidaria". Por tanto, es razonable que los reglamentos de los grupos parlamentarios establezcan directrices que puedan ordenar el trabajo de los miembros que lo conforman, lo que redundará en una toma de decisiones más ágil y eficiente”.

(Fund. N° 159 Y 160 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Ámbito material de los reglamentos de los grupos parlamentarios

“163. (...) este Tribunal considera (...) la obligatoriedad de los reglamentos internos, (...) se refiere en estricto a aquellas disposiciones vinculadas únicamente a la organización del grupo parlamentario, su funcionamiento, así como los derechos y deberes de sus miembros -que incluye el régimen sancionador-; dejando de lado aspectos vinculados al ejercicio del voto y opiniones en conciencia, ámbito tutelado por el derecho fundamental a la libertad de conciencia y garantizado por el principio de prohibición de mandato imperativo, que no pueden ser regulados en el reglamento interno de un grupo parlamentario”.

(Fund. N° 163 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Restricción de derechos de los parlamentarios debe distinguir entre aquellos inherentes a la función congresal y los relacionados con su pertenencia a un grupo parlamentario

172. Inclusive, como dijimos supra, es posible que el legislador, de acuerdo a su margen de discrecionalidad, contemple la posibilidad de establecer restricciones en el ejercicio de los derechos funcionales de aquellos congresistas que se separen de sus grupos parlamentarios, siempre y cuando el derecho funcional esté vinculado directamente con su pertenencia a un grupo parlamentario. Ello determina que existan: i) un grupo de derechos inherentes a la función congresal, que no pueden ser restringidos porque desnaturalizaría el mandato parlamentario; ii) un grupo de derechos funcionales vinculados con la pertenencia a una fuerza política con una representación proporcional en el Congreso, que sí podría ser modulado”.

(Fund. N° 172 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Prohibición de conformar un grupo parlamentario afecta el cumplimiento de funciones inherentes al mandato representativo

125. En el presente caso, el artículo 37 inciso 5 del Reglamento del Congreso cuestionado prohíbe la conformación de grupos parlamentarios, o la adhesión a grupos ya existentes, de congresistas que se retiran, renuncian, son separados o expulsados de un grupo parlamentario, partido político o alianza electoral. Este Tribunal considera que dicha restricción es irrazonable y desproporcionada, toda vez que el correcto ejercicio de la función parlamentaria está supeditada casi en su totalidad a la participación en un grupo parlamentario. En ese sentido, basta recordar las diversas funciones públicas relevantes que cumplen los congresistas a través de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República: a) Presentan la lista de candidatos para la Mesa Directiva y respaldan dichas postulaciones. b) Respaldan postulaciones para cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o para miembros de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo. c) Presentan propuestas detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar al inicio del periodo anual de sesiones. d) Designan representantes en diversos órganos del Congreso como son el Consejo Directivo; Junta de Portavoces; comisiones de trabajo; Comisión Permanente. e) Establecen a los voceros que participarán en los diversos debates en el Pleno, así como la dinámica a desarrollar. f) Respaldan la presentación de proyectos de ley por parte de los congresistas g) Acuerdan a través de acuerdos políticos la designación de importantes autoridades (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Banco Central de Reserva, entre otros). 126. Ello permite señalar que, la conformación de un grupo parlamentario constituye un atributo esencial inherente a la función parlamentaria, en la medida que a través del mismo se cumplen con los mandatos previstos para el Congreso de la República por la Constitución (...). 128. La imposibilidad de conformar grupos parlamentarios o la adhesión a grupos ya conformados constituye también un impedimento para cumplir otras funciones inherentes al mandato representativo como es la participación en las comisiones del Congreso con voz y voto (que permiten el ejercicio de un voto informado sobre los diversos proyectos de ley y temas de interés que se debatan en el pleno). Y es que, de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso, los grupos parlamentarios presentan a la Presidencia del Congreso la propuesta de miembros titulares y accesitarios para la conformación de las diversas comisiones de trabajo del Congreso; para que, posteriormente, dicha propuesta, con el aval de la Presidencia y el Consejo Directivo, sea aprobada por el Pleno del Congreso. Asimismo, dicha norma exige que en la conformación de las comisiones procure aplicarse los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. El efecto, el artículo 37.5 del Reglamento del Congreso bajo análisis impide también que los congresistas renunciando o expulsados de su grupo parlamentario puedan conformar otro grupo o integrarse a uno ya existente, lo que determina además a que no puedan formar parte de las comisiones de trabajo mencionadas

(Fund. N° 125, 126 y 128 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Prohibición de conformar grupos parlamentarios no constituye sanción parlamentaria

“139. (...) Este Tribunal no comparte la afirmación de los demandantes, respecto a que se habría vulnerado el principio de legalidad en su dimensión de *lex certa*, por cuanto la prohibición impuesta

a los congresistas que se retiran, renuncian, son separados o expulsados de sus grupos parlamentarios, partidos políticos o alianzas parlamentarias originales, de formar nuevos grupos parlamentarios (artículo 37.5 Reglamento del Congreso) no constituye una manifestación de la potestad sancionadora del Congreso de la República, sino de la potestad de autoorganización de este Poder del Estado que a la definición, constitución y registro de los Grupos Parlamentarios. 140. Dicho en otros términos, la regulación impugnada a juicio de este Tribunal no vulnera el principio de legalidad en la medida que no constituye una infracción o sanción tipificada en virtud de la potestad sancionadora del Parlamento, sino más bien un requisito establecido por el legislador para el acceso a un cargo directivo parlamentario, como parte de la potestad de autoorganización del Congreso; de manera tal que no queda dudas que la exigencia consiste en formar parte de un Grupo Parlamentario para postular a cargos directivos y a la Comisión Permanente del Congreso”.

(Fund. N° 139 Y 140 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Es razonable que se establezca como requisito para acceder a un cargo de dirección en el Parlamento que parlamentario pertenezca a un grupo parlamentario

171. (...) este Tribunal entiende que el requisito de pertenecer a un grupo parlamentario para postular a un cargo congresal no es una manifestación de la potestad sancionadora del Congreso de la República, por tanto, no constituye una sanción disciplinaria emitida por el Parlamento. Antes bien, dicho requisito recoge los derechos funcionales de los congresistas en tanto funcionarios públicos que representan a la Nación y están al servicio de esta. En ese sentido, el artículo 22 literal d) establece la necesidad de que los parlamentarios que aspiren a ocupar puestos de dirección en el Congreso (en el caso de la Mesa Directiva y comisiones de trabajo) o a pertenecer como miembro a determinados órganos legislativos (en el caso de la Comisión Permanente y Consejo Directivo) formen parte de un grupo parlamentario; lo que resulta razonable, puesto que los órganos y espacios mencionados requieren expresar en su conformación a las fuerzas políticas que tienen presencia en el Parlamento, de manera proporcional a los escaños obtenidos en las urnas”.

(Fund. N° 171 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

3. Estatuto jurídico de los congresistas y prerrogativas parlamentarias

3.1. Derechos de los congresistas

Libertad ideológica del parlamentario e ideario de las organizaciones políticas de donde son electos

“18. Si bien los congresistas tienen amplia libertad e independencia en el ejercicio de su labor, lo que se complementa con el reconocimiento de diversas prerrogativas propias de un modelo liberal (prohibición del mandato imperativo, inviolabilidad del voto y opiniones, inmunidad parlamentaria, previstas en el artículo 93 de la Constitución), también lo es que, dentro del esquema del mandato representativo que la Constitución atribuye a los congresistas, también adquieren especial

relevancia los partidos o las organizaciones políticas que facilitaron su elección (...). 19. Es importante recordar que, al ser casi imposible la materialización de la participación constante de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas, los partidos políticos suelen presentar propuestas ideológicas para que ella pueda verse representada en alguna de ellas. Por ello, muchas veces la integridad ideológica actúa como un importante filtro para identificar si la labor del representante se condice con la línea de pensamiento que mostró antes del proceso electoral [...]. Sin embargo, también nota este Tribunal que, en no pocas oportunidades, los partidos políticos deben enfrentar situaciones o cuestiones no previstas en su propio ideario, por lo que resulta importante que se reconozca un considerable margen de maniobra para que el representante, con una visión de Estado, pueda optar por la solución que estime más pertinente. Ya no son, pues, los clásicos "cahiers d'instructions", propios del derecho medieval. En la actualidad, el dinamismo de las sociedades modernas invita a considerar la posibilidad de que el representante cuente con un respetable espacio de decisión. De ello no se deduce, sin embargo, que esta delegación haga las veces de un cheque en blanco a su favor".

(Fund. N° 18 Y 19 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Deber de respetar el derecho al debido proceso en el Congreso de la República

"(...) toda actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso. Así como no existen islas exentas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios en los que se puedan desconocer, sin mayor justificación, las garantías mínimas del debido proceso, en tanto ello supone aseverar, con el mismo énfasis, que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al Congreso de la República, al privilegiarse la majestad de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales de la persona. Empero, esto último se encuentra reñido con la lógica del actual Estado Constitucional y, obviamente, no es compartido por este Tribunal Constitucional (...)" (FJ 8)

(Fund. N° 8 de la STC 02440-2007-PHC/TC, en <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00358-2013-AA.pdf>)

La regulación de las condiciones y límites para acceder al cargo de congresista de la República se encuentra sujeta a reserva de ley orgánica

"19. (...) las condiciones previstas en la propia Constitución para ocupar un escaño en el Congreso, y tal como este Tribunal ya lo ha expresado en el Exp. 00030-2005-PI/TC estas condiciones no se agotan en aquellas previstas en los artículos 90° y 93° de la Constitución Política del Perú. En efecto, considerando que la elección al Congreso es pluripersonal —además de ser una de las manifestaciones vitales como se institucionaliza la democracia representativa—, el acceso al cargo se encuentra condicionado por el principio de representación proporcional previsto en el artículo 187° de la Constitución y por la necesaria pertenencia a un partido o movimiento político para poder participar en la contienda electoral (artículo 35°), pues sólo por vía de la pertenencia a estas organizaciones políticas es posible institucionalizar la fragmentaria configuración de los intereses al interior de la sociedad. En este sentido el derecho fundamental a ser elegido representante es un derecho de configuración legal. Ello es así en la medida en que el artículo 31° de la

Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos representantes, “de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”, y porque el principio de representación proporcional recogido por el artículo 187° de la Constitución queda determinado “conforme al sistema que establece la ley”, según señala este mismo artículo. “En otras palabras, por voluntad del propio constituyente, la ley orgánica no sólo *puede*, sino que *debe* culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder al cargo de congresista” (sentencia Caso barrera electoral, Exp. 00030-2005-PI/TC, fundamento 27)

(Fund. N° 19 de la STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>).

Derecho a la participación política y función parlamentaria

“124. El derecho a la participación política de los congresistas concordado con el artículo 31 de la Constitución exige también que puedan desempeñar los importantes mandatos establecidos en la Constitución de manera plena y adecuada, para lo cual es necesario que cuenten con un estatuto especial. Este estatuto se encuentra regulado en el artículo 22 del Reglamento del Congreso, en tanto norma de desarrollo constitucional, y consagra los 'derechos funcionales' que les asiste a los congresistas de manera individual, por razón del cargo que ostentan. Queda claro que estos derechos de configuración legal están diseñados, como no puede ser de otro modo, para que el representante parlamentario pueda cumplir con las funciones asignadas en la Constitución al Congreso de la pública”.

(Fund. N° 124 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

La suspensión temporal de parlamentario no es una sanción

“56. La suspensión temporal de un congresista puede ser impuesta como una medida disciplinaria conforme lo dispone la Constitución Política en su artículo 95° y ésta no puede extenderse más allá de 120 días de legislatura. En este sentido la suspensión a que se refiere el artículo 25° del RCR sería inconstitucional si el Parlamento, al apreciar que el hecho o hechos que se imputan legalmente están previstos como delito, la impone como una sanción. En efecto, bajo esta premisa la sanción impuesta (sin una condena judicial firme) vulneraría el principio de presunción de inocencia, pues resulta claro que con la sola imputación de un delito tal presunción no pierde sus efectos, sino hasta que exista una declaración judicial inimpugnable de responsabilidad penal. Por otro lado también se violentaría el principio de división de poderes (artículo 43° de la Carta Fundamental).

(Fund. N° 56 de la STC 00013-2009-AI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

Facultad del Congreso de la República para suspender temporalmente a congresista no está supeditado a culminación del proceso penal, si el ejercicio de la función parlamentaria compromete las tareas constitucionalmente reservadas al Congreso de la República

“57. Sin embargo, ello no significa que no sea lícito que el Congreso, respecto del parlamentario que se encuentra sometido a un juicio penal, previo levantamiento de la inmunidad (en caso proceso penal por delitos comunes con mandato de detención) o como consecuencia del antejuicio (en caso

de delito de función), pueda decidir si éste continúa en el ejercicio de sus funciones, pues es perfectamente lícito que si dicho ejercicio compromete a las tareas constitucionalmente reservadas al Congreso de la República, éste puede ser suspendido temporalmente durante el lapso que dure la realización de dicho proceso judicial, caso contrario puede decidir no suspenderlo, de allí que el Reglamento del Congreso de la República en su inciso i) del artículo 89 regula que: Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva”.

(Fund. N° 57 de la STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

La suspensión temporal de la función congresal, en tanto se realiza el proceso penal, no vulnera en abstracto la presunción de inocencia

“59. (...) la suspensión temporal y provisional para el ejercicio de las funciones congresales por el hecho de estar incurso en un proceso judicial por delito doloso con mandato de detención en el que se pida el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, y ésta haya sido concedida, o por el hecho de estar incurso en proceso penal a propósito de la declaración de “ha lugar a la formación de causa” en antejuicio político, no vulnera en abstracto el principio derecho de presunción de inocencia (artículo 2°, inciso 24, literal e de la Constitución), pues la finalidad constitucional es legítima en la medida en que el mandato representativo implica el ejercicio de funciones que entrañan grandes y graves responsabilidades frente a terceros en particular y frente a la nación en general. En todo caso, el ejercicio discrecional de la facultad del parlamento para decidir, en los supuestos analizados, si se suspende temporalmente o no al Congresista sometido a proceso penal, no escapa al análisis de proporcionalidad y razonabilidad que podría ser susceptible de judicialización, ya que la suspensión decretada debe ser de carácter excepcional en tanto entraña una limitación de derechos y deberes constitucionales.

(Fund. N° 59 de la STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

Duración excesiva del proceso penal puede desnaturalizar la naturaleza de la suspensión temporal / Sentencia exhortativa para que se regule el tiempo máximo de la sanción temporal y para que se regule un proceso penal conforme a los principios de preferencialidad, exclusividad y celeridad

“60. Es en este sentido que este Colegiado aprecia que una suspensión temporal deja de ser tal si se convierte en una suspensión que, sujeta al tiempo que puede durar el proceso judicial, pueda, por su paso y duración, convertirse en una verdadera sanción, por lo que exhorta al Congreso de la República a que regule el tiempo máximo que puede durar la referida suspensión, atendiendo a criterios de proporcionalidad y teniendo en cuenta que aquella que se impone como sanción, conforme lo establece el artículo 95° de la Constitución Política del Perú, no puede exceder de 120 días de legislatura. Asimismo se recomienda que el Congreso de la República dicte la normativa

que regule lo relativo al proceso penal instaurado a los altos funcionarios (como consecuencia de la formación de causa derivada del antejuicio o del levantamiento de la inmunidad) de manera excepcional, sobre todo en atención a los principios de preferencialidad, exclusividad y celeridad de manera que la incertidumbre judicial sea lo menos gravosa al estatuto del parlamentario y al desarrollo de las funciones institucionales del parlamento”.

(Fund. N° 60 de la STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

3.2. Las prerrogativas parlamentarias

Fundamento de las prerrogativas parlamentarias

“22. (...) En su origen histórico las prerrogativas instituidas a los congresistas (inviolabilidad, inmunidad, antejuicio) tuvieron como fundamento la necesidad de consolidar el principio de soberanía en manos del parlamento, de modo que la nación y con ello sus representantes o mejor dicho, la representación, no sucumbieran ante los embates del monarca. No obstante hoy el Parlamento, y con él todo el poder, está subordinado al principio de interdicción de la arbitrariedad y a la judiciabilidad de todos los actos de él emanados, de manera que las prerrogativas parlamentarias sólo se conciben conjugándolas con la integridad del marco constitucional: es decir con la democracia (artículo 3°), con la configuración del Estado social y democrático de derecho (artículo 43°) y con el poder constitucional y democrático (artículo 45°). (...) 27. (...) sin embargo, la vida en democracia exige que las prerrogativas o garantías que asuman estos altos funcionarios se compatibilicen con otros bienes e intereses que la propia Constitución y la sociedad buscan. Es por ello que la protección para estos funcionarios debe guardar coherencia con la igualdad que tienen con el resto de peruanos, tal como está reconocida en la Constitución (artículo 2°, inciso 2). Sólo en la medida que la prerrogativa proteja a la persona por la función que cumple en la sociedad, podrá ser aceptado algún tipo de protección especial desde el punto de vista constitucional (...) 29. Entendida de esta manera la democracia (como mecanismo para conseguir la igualdad entre las personas), entonces tendrá sentido que se establezcan prerrogativas condicionadas sólo a la protección de la función pública de alta investidura, pues “representar al pueblo no significa únicamente cumplir con las clásicas funciones parlamentarias (básicamente legislar), sino que implica reforzar aún más su actividad controladora. Y para ello debe estar plenamente legitimada con el respaldo popular; es ahí donde se conecta el mandato representativo con la inmunidad parlamentaria.”

(Fund N°. 22, 27 y 29 de la STC 0013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

3.2.1. Prohibición del mandato imperativo

“11. Al respecto, nuestra Constitución ha optado por reconocer el mandato no imperativo de los congresistas, el cual se sustenta en la confianza depositada en un representante que, más allá de los intereses particulares o grupales que tuvo al asumir el cargo, debe pensar en nuevas e imprevisibles situaciones respecto del bienestar general de la colectividad. De esta forma, aunque existe ciertamente un importante nivel de compromiso con su elector, los congresistas también

deben atender al bienestar general de la nación, pues han dejado de ser simples integrantes de algún movimiento o partido para pasar a representarla...”

(Fund. N° 11 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO Y REPRESENTACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA NACIÓN

“15. Los parlamentos modernos nacidos luego de la Revolución Francesa —salvo el Parlamento inglés— se erigieron como órganos de control frente al Ejecutivo, e independientes respecto al pueblo —vinculados con estos solo al momento de la elección—, configurando una relación de legitimidad representativa de carácter institucional. Así, son dos los rasgos característicos de este nuevo modelo: i) el representante ya no traduce de manera directa la voluntad concreta del representado, sino que expresa la voluntad de todo el pueblo o nación, sin que quepa la formación de grupos intermedios o partidos en la asamblea, a fin de evitar la instauración de cuerpos aristocráticos; ii) debido a que la nación no tiene voluntad por sí misma, son los representantes los que construyen libremente esa voluntad que antes no existía, suprimiéndose el sistema de mandato imperativo, propio del periodo anterior”.

(Fund. N° 15 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

ALCANCES DE LA GARANTÍA DE LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO

“144. (...) La prohibición del mandato imperativo es garantía que faculta al parlamentario, en tanto representante de la nación, a no recibir instrucciones vinculantes acerca de cómo ejercer su mandato por parte de quienes le han elegido. O lo que es lo mismo, dicha garantía permite que el congresista pase a representar al conjunto de la Nación y no solo a una parte de ella, además de dejar de estar sujetos a instrucción alguna”.

(Fund. N° 144 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS PARLAMENTARIOS

“62. En la medida que el proceso deliberativo exige la independencia y libertad del congresista, ello solo puede ser garantizado a través del mandato representativo, proscribiéndose así cualquier forma de mandato imperativo. Esta conclusión se ratifica con lo establecido en el artículo 93 de la Constitución, que establece que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. De allí que se entienda que los parlamentarios representan por sí mismos a la Nación y no a los electores que los han elegido, además de tener la libertad para la formulación de sus votos y opiniones, sin estar sujetos a vigilancia o responsabilidad alguna por sus actos”.

(Fund. N° 62 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

“20. (...) La cláusula de mandato no imperativo no es incompatible con los mecanismos de responsabilidad política que, por lo demás, se reconocen en la misma Constitución. Es así que, aunque puede haber representación política sin democracia, es en la práctica inconcebible la democracia sin representación, particularmente en sociedades como la nuestra. Lo que, en todo caso, ha sido objeto de un constante debate ha sido el aspecto vinculado con el grado de vinculación del representante con su elector”.

(Fund. N° 20 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

PROHIBICIÓN DEL MANDATO NO IMPERATIVO NO ES INCOMAPTIBLE CON EL FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS

“50. (...) Si bien es cierto, como se ha expuesto supra, nuestra Constitución hace referencia al mandato no imperativo -y, consecuentemente, a un modelo en que la responsabilidad del representante con su elector no es tan más acentuada-, ello de ninguna manera impide que el legislador adopte las medidas pertinentes para fortalecer el funcionamiento de los partidos políticos, los cuales se constituyen, las más de las veces, como los órganos que recepcionan, canalizan y transmiten la voluntad popular. También son un importante factor que permite contrarrestar el fenómeno de las facciones que unen a los individuos en función de sus propios intereses (...). En efecto, cuando el proceso de negociación que emprenden estos representantes solamente persigue los intereses de grupos privados, y desatiende por ello a la nación, se presenta una seria amenaza contra el proceso democrático, el cual debe atender los problemas que, en principio, afectan a todo el colectivo y a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad”.

(Fund. N° 50 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

PROHIBICIÓN DE MANDATO IMPERATIVO DE CONGRESISTAS Y SU RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DEL RETIRO, RENUNCIA, SEPARACIÓN Y EXPULSIÓN DE UN GRUPO PARLAMENTARIO

“145. El artículo 37.5 del Reglamento del Congreso restringe a todo congresista que se retira, renuncia, es separado o expulsado de su grupo parlamentario, partido político o alianza electoral a formar nuevo grupo parlamentario o adherirse a uno nuevo. Esta regulación es muy genérica y establece consecuencias que, a criterio de este Tribunal, inciden directamente en la prerrogativa de prohibición de mandato imperativo: a) En el caso de retiro y renuncia del congresista a su grupo parlamentario, no se toma en cuenta los casos en los que estas acciones responden al ejercicio del derecho a la libertad de conciencia, al considerar que no existe compatibilidad entre su línea política y la que detenta su grupo parlamentario. b) En el caso de separación y expulsión, se otorga mucha discrecionalidad a los grupos parlamentarios, en la medida que son éstos quienes podrán establecer las infracciones que motiven la adopción de dichas medidas contra los congresistas. En esa línea, esta discrecionalidad amplia puede llevar a sancionar cualquier acto de indisciplina del congresista contra las decisiones adoptadas por el grupo parlamentario, incluyendo los votos de conciencia que pudiese tener. 146. Lo señalado no quiere decir que no se tome en consideración el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, como elementos propios de un Estado democrático, y su lógica vinculación con el ejercicio del mandato representativo. Ello implica aceptar el hecho que los

congresistas deban respetar los acuerdos y decisiones que se adopten en el seno de una bancada para afrontar las actividades propias del quehacer parlamentario, facilitando una ágil toma de decisiones políticas y, de no hacerlo, estar sometido a las medidas y sanciones que imponga el grupo parlamentario. No obstante, lo cuestionable de la disposición analizada es que no establezca distinciones en las decisiones que puede llevar a que un congresista tenga diferencias con su grupo parlamentario, que incluye aquellas que implican un ejercicio de la libertad de conciencia en pro de la ciudadanía, aspecto que, sin duda alguna, constituye un ámbito protegido por la prerrogativa de prohibición de mandato imperativo

(Fund. N° 145 y 146 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

PROHIBICIÓN DE MANDATO IMPERATIVO Y DISCIPLINA PARTIDARIA

“161. (...) este Tribunal considera que bajo la idea de tutelar la "disciplina partidaria" existe el riesgo de que los grupos parlamentarios adopten reglamentos que regulen e inclusive sancionen el ejercicio de votos en conciencia, lo que sí atentaría contra la garantía de interdicción de mandato imperativo, que mantiene plena vigencia, incluso contra los propios partidos. Así pues, se ha afirmado que "para que el Estado de partidos igualitario-radical no desemboque necesariamente en un Estado totalitario, es necesario conservar un último reducto que permite seguir afirmando la presencia del principio de representación en la democracia de masas: la prohibición del mandato imperativo, que muy lejos de convertirse "en un fósil de la edad de piedra de la historia constitucional", en palabras de Morstein-Marx, se convierte en la garantía de la independencia del diputado y en el freno al monopolio de la formación de la voluntad del Estado por el partido, en garantía de la libertad del parlamentario y del elector frente al principio de igualdad expresado por los partidos"

(Fund. N° 161 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

3.2.2. Inviolabilidad por opiniones y votos

Inviolabilidad parlamentaria por votos u opiniones que emitan en el ejercicio del cargo

“11. La prerrogativa de la inviolabilidad puede llegar a constituir una 'indemnidad funcional', mediante la cual el parlamentario queda eximido de toda responsabilidad penal. En este entendido, (...) la inviolabilidad es la única prerrogativa inherente a la función parlamentaria pues, sin exención de responsabilidad por sus opiniones, el Diputado carecería de libertad para expresarse sin restricciones, con lo que no podría ejercitar adecuadamente su mandato y el debate real dejaría de existir (...). Ahora bien, se impone realizar algunas precisiones sobre la protección que instituye la Constitución respecto a esta prerrogativa. Así, ella sólo tendrá validez cuando el parlamentario ejerza sus funciones. Existirán ámbitos en que éste responderá por lo que exprese”.

(Fund. N° 11, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

“32. (... La inviolabilidad de votos) garantiza que los parlamentarios puedan expresarse libremente y sin inhibiciones que puedan coactarlo o restringirlo; además, dicha garantía que se expresa en el debate permite que no se afecte el proceso de formación de la voluntad del propio órgano legislativo y, en consecuencia, se extiende más allá de las opiniones vertidas hacia el voto que no es otra cosa que la materialización formal de las posiciones expuestas mediante la opinión...”

(Fund N°. 32 de la STC 0013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

“12. (...) Este Colegiado insiste en afirmar que la inviolabilidad de votos y opiniones de los congresistas, sólo será amparada constitucionalmente cuando se haga, como lo señala el artículo 93°, 'en el ejercicio de (sus) funciones'. No podrán tener amparo las declaraciones ante los medios de comunicación respecto a temas de la realidad nacional, proclamación que inclusive pueda ser realizada dentro del recinto parlamentario. La protección se restringe a las expresiones hechas en el ejercicio de la función parlamentaria”.

(Fund. N° 12, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

Ámbito material de la inviolabilidad parlamentaria por los votos u opiniones

“32. (...) Sin embargo, la propia Constitución aprecia que esta garantía sólo tendrá validez cuando el parlamentario ejerza sus funciones, por lo que en ámbitos ajenos a dicho ejercicio la prerrogativa se desvanece. En efecto este Tribunal ha considerado que la Constitución reconoce el derecho a la libertad de expresión para todas las personas, a través del artículo 2°, inciso 4). Pero también señala que tendrán responsabilidad ulterior quienes lo ejercen desmedida e indebidamente. Sin embargo, la restricción contemplada por el artículo 93° es una excepción a la regla general; pero, como excepción, también habrá de ser interpretada limitadamente y no extensivamente, de manera que la inviolabilidad de votos y opiniones de los congresistas, sólo será amparada constitucionalmente cuando se haga, como lo señala el artículo 93°, 'en el ejercicio de (sus) funciones'. No podrán tener amparo las declaraciones ante los medios de comunicación respecto a temas de la realidad nacional, proclamación que inclusive puede ser realizada dentro del recinto parlamentario. La protección se restringe a las expresiones hechas en el ejercicio de la función parlamentaria, de modo que la inviolabilidad referida no se constituya en indemnidad en perjuicio del derecho a la tutela procesal efectiva de terceros”.

(Fund N°. 32 de la STC 0013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

Interpretación restrictiva de los alcances de la inviolabilidad parlamentaria

“12. La Constitución reconoce el derecho a la libertad de expresión para todas las personas, a través del artículo 2°, inciso 4). Pero también señala que tendrán responsabilidad ulterior quienes lo ejercen desmedida e indebidamente. Sin embargo, la restricción contemplada por el artículo 93° es una excepción a la regla general; pero, como excepción, también habrá de ser interpretada limitadamente y no extensivamente”.

(Fund. N° 12, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

3.2.3. Inmunidad parlamentaria

La inmunidad parlamentaria en una democracia constitucional

“17. Pero, ¿qué pasaría si la inmunidad parlamentaria atenta o no contribuye con el ejercicio democrático del Estado y, por el contrario, se convierte en un factor de deslegitimización del Congreso? Es evidentemente ahí cuando la inmunidad deja de tener sentido y, por el contrario, desacredita el actuar de uno de los Poderes del Estado. Por eso es necesario compatibilizar la garantía institucional de la inmunidad parlamentaria con su fin democrático: Junto a la liberación ideológica y económica, la liberación política, que acompaña al Estado moderno, y que será el fundamento de su legitimidad, en este paradigma de las relaciones entre ética, poder y Derecho, en la perspectiva ilustrada del Estado social y democrático, será una ideología de sociedad abierta (...). Expresa esa moralidad procedimental (...) que permitirá el ejercicio libre de la autonomía moral y la elección de planes de vida. No es posible diferir que la Constitución debe ser interpretada de manera coherente, unitaria y con eficacia integradora. La inmunidad parlamentaria, por ello, no puede concebirse como una entidad aislada dentro del cuerpo constitucional. Únicamente adquiere significado si se le conjuga con la democracia (artículo 3°), con la configuración del Estado social y democrático de derecho (artículo 43°) y con el poder constitucional y democrático (artículo 45°).

(Fund. Jur. N°. 17, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

Objeto y finalidad de la inmunidad parlamentaria

37. Según el artículo 93° de la Constitución, la inmunidad parlamentaria garantiza que los altos funcionarios no sean “responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones” (inviolabilidad de votos y opiniones). Y no 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. Esta prerrogativa busca que “los altos funcionarios ejerzan el poder de la manera más adecuada”, en tanto busca “protegerlos ante cualquier tipo de ataques injustificados que puedan hacerlos desatender sus principales cometidos funcionales” (STC 00026-2006-PI/TC). Esta garantía busca preservar la independencia y autonomía de los altos funcionarios, a fin de que no sucumban a las presiones.

(Fund. 37, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

“34. ... este Colegiado definió la inmunidad parlamentaria en el fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC, como una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente sin la aprobación previa del Parlamento; y precisó que su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. 35. Asimismo, en la sentencia del Expediente N.º 1011-2000-HC/TC (fundamento 1), se ha dicho que la inmunidad parlamentaria es (...) una prerrogativa de los

miembros del Poder Legislativo, consistente en la imposibilidad de que sean procesados o detenidos salvo flagrante delito previo levantamiento de la inmunidad por parte del correspondiente Poder Legislativo. De este modo, se configura como un impedimento procesal para la apertura de la instrucción penal, cuya estricta observancia constituye un elemento de especial importancia del procedimiento preestablecido por la ley y, desde tal perspectiva, como atributo integrante del derecho al debido proceso.

(Fund N°. 34, 35, 36, 37 y 38 de la STC 0013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

La inmunidad parlamentaria como garantía institucional del Parlamento

“15. (...) Si la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, entonces, la inmunidad no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo; es decir, se trata de una prerrogativa institucional. 16. Pero, ¿qué significa que sea la inmunidad parlamentaria una garantía institucional -para el funcionamiento del Parlamento? Una garantía institucional es, tal como lo ha dejado establecido el fundamento 53 de la sentencia del Expediente N.O 0050-2004-AI/TC, 0051-2004-AI/TC, 0004-2005- PI/TC, 0007-2005-PI/TC y 0009-2005-PI/TC, (...) una fórmula constitucional que permite asegurar una especial salvaguarda de ciertas instituciones. Esto supone que (...) no es un derecho fundamental en sentido auténtico, pero significa una protección constitucional contra la supresión legislativa, según es característico de la garantía institucional”. Por tales razones, para que funcione correctamente el Parlamento es necesario dotarlo de ciertos mecanismos que así lo permitan. Y uno de ellos es, precisamente, la inmunidad parlamentaria, o la freedom from arrest or molestation, además de la ya nombrada inviolabilidad de voto y opiniones freedom from speech”.

(Fund. Jur. N°. 15 y 16, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

La inmunidad parlamentaria no es un derecho fundamental del parlamentario

38. Si la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, entonces la inmunidad no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo. Por tales razones, para que funcione correctamente el Parlamento es necesario dotarlo de ciertos mecanismos que así lo permitan, como el de la inmunidad parlamentaria, o la *freedom from arrest or molestation*, además de la ya nombrada inviolabilidad de voto y opiniones (*freedom from speech*). Ahora bien, los ámbitos de protección de estos privilegios encuentran límites y condicionamientos en la propia Constitución, por lo que la exención circunscrita en el *interna corporis acta* será vigente cuando el parlamentario realice una actividad estrictamente congresal, y no más allá (*cfr.* STC 00026-2006-PI/TC, fundamento13).

(Fund N°. 38 de la STC 0013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

La inmunidad parlamentaria como garantía procesal penal

“5. Los Congresistas gozan también de la inmunidad parlamentaria prevista en el último párrafo del artículo 93° de la Constitución y cuyo procedimiento de levantamiento se encuentra regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso. Se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación.

Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado.

Debe precisarse que el constituyente ha extendido la garantía de la inmunidad parlamentaria al Defensor del Pueblo (artículo 161°) y a los miembros del Tribunal Constitucional (artículo 201°)”.

[Fund. 5, STC 0006-2003-PI/TC, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>]

Naturaleza de las inmunidades parlamentarias de arresto y de proceso

“38. La inmunidad parlamentaria de arresto y proceso es una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los congresistas, de forma tal que éstos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Congreso de la Republica. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado (cfr. STC 00006-2003-AI/TC). En conclusión, lo que se reconoce constitucionalmente como inmunidad parlamentaria son las inmunidades de arresto y proceso.

(Fund. 38, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

La inmunidad parlamentaria comprende delitos comunes y no delitos de función

36. La inmunidad parlamentaria opera tan sólo respecto de delitos comunes; para los funcionales existe la acusación constitucional prevista en el artículo 99° de la Constitución y desarrollada en el artículo 89° del Reglamento del Congreso. 37. Así, circunscrita constitucionalmente la inmunidad parlamentaria como las inmunidades de arresto y proceso, es posible entenderla, entonces, como una garantía que busca proteger la libertad personal de los parlamentarios contra detenciones y procesos judiciales con aparente contenido penal relacionado con delitos comunes que tienen una evidente motivación y finalidad política. Con dicha protección se salvaguarda la conformación y funcionamiento del Parlamento. Por ello, corresponde al Poder Legislativo efectuar la valoración de los móviles políticos que puedan existir a través del procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, a fin de garantizar la autonomía del Parlamento y la plena vigencia del principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución) (...). 39. Así, se precisa que la inmunidad parlamentaria solamente rige para los procesos penales y para el arresto (salvo en el caso de delito

flagrante) cuando se trata de supuestos delitos comunes, en consecuencia no se puede invocar respecto de los procesos administrativos, civiles e incluso respecto de las diligencias preliminares de investigación que por mandato constitucional compete realizar al Ministerio Público.

(Fund. N°. 34, 35, 36, 37 y 38 de la STC 0013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

“38. (...) La garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, mientras que el antejuicio es un procedimiento contra los altos funcionarios por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, aunque es obvio que ambas se encuentran estrechamente vinculadas”.

(Fund. 38, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

La inmunidad de proceso no comprende a los procesos civiles ni a procedimientos administrativos o disciplinarios

“22. Ante todo, este Colegiado estima conveniente precisar que la inmunidad parlamentaria solamente rige para los procesos penales: Puesto que la inmunidad -diversamente de la inviolabilidad- tiene un ámbito exclusivamente penal, únicamente puede aducirse respecto de causas penales, no civiles, ni en relación a sanciones administrativas o disciplinarias, procedimientos todos ellos cuya apertura no requiere autorización previa de las Cámaras...”

(Fund. Jur. N°. 22, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

***Dies a quo* de la inmunidad de arresto**

“29. De otro lado, la protección contra el arresto sólo comienza con la elección, es decir, desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo. En nuestro ordenamiento jurídico, antes de la proclamación el candidato no está protegido. Ahora bien, si la protección contra el arresto o detención, que tiene fundamental incidencia en la conformación del Congreso, sólo empieza con la proclamación, entonces, se justifica que la inmunidad de proceso comprenda a los procesos penales iniciados con posterioridad a la elección, independientemente de la fecha de la comisión del delito (si el supuesto delito se cometió antes de la proclamación pero no se inició el proceso penal, entonces el congresista electo quedará protegido por la inmunidad de arresto y se deberá solicitar el levantamiento del fuero parlamentario). Asimismo, es claro que si bien el proceso penal iniciado con anterioridad a la proclamación del congresista, por mandato del segundo párrafo del artículo 16° del Reglamento del Congreso, continuará después de la elección, la inmunidad de arresto se mantiene y sólo procederá su detención si el Congreso lo autoriza, constituyéndose tal garantía en un límite a la regla del segundo párrafo del artículo 16° del Reglamento del Congreso”

(Fund. Jur. N°. 29, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

Irrenunciabilidad de la inmunidad parlamentaria de los parlamentarios en ejercicio

38 (...) La doctrina es unánime al sostener que dichas prerrogativas le pertenecen al Congreso y no al congresista. Ello implica en lo esencial que el levantamiento de la inmunidad no está a disposición del parlamentario en funciones. Este no puede renunciar a la inmunidad. Es el propio Congreso quien decide, porque su finalidad es impedir que a través de presiones externas contra sus miembros el Parlamento se vea afectado en su independencia. No puede decirse lo mismo, sin embargo, de los parlamentarios que ya no ejercen cargo ni de aquellos que han dejado de ejercer otras magistraturas, como puede ser el caso del Presidente de la República, los ministros de Estado, los magistrados del Tribunal Constitucional; los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, vocales de la Corte Suprema, fiscales supremos, Contralor General y Defensor del Pueblo.

(Fund. 38, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Función del Congreso de la República ante un pedido de levantamiento de la inmunidad parlamentaria de proceso

“34. Pero, ¿cuál es la conducta que asume el Congreso en un pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria? Según el fundamento 6 de la sentencia del Expediente N° 0006-2003-AI/TC, es uno estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. No es que pretenda acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de 'mera apariencia penal'.

(Fund. Jur. N°. 34, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

Suspensión del plazo de prescripción de la acción penal durante el lapso que dure la inmunidad parlamentaria

“30. Finalmente, debe destacarse que también se ha discutido en el presente proceso sobre si es factible, o no, la suspensión de la prescripción de la acción penal en el caso de los congresistas protegidos por la inmunidad de proceso. Al respecto, el artículo 84° del Código Penal dispone que: ‘Si el comienzo o la continuación del proceso penal depende de cualquier cuestión que deba resolverse en otro procedimiento, se considera en suspenso la prescripción hasta que aquel quede concluido’. Este Colegiado considera que este artículo de la normatividad penal es la norma aplicable para el caso de los Congresistas protegidos por la inmunidad de proceso”.

(Fund. Jur. N°. 30, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

Libertad de configuración legislativa de la inmunidad de proceso

“26. (...La determinación de cuándo empieza a regir la inmunidad de proceso) ha tenido dos tratamientos que lo desarrollan legislativamente, toda vez que el texto constitucional no estableció expresamente si la inmunidad de proceso comprendía a los procesos penales iniciados con anterioridad a la elección. Así, hasta la reforma del artículo 6° del Reglamento del Congreso, el Poder Legislativo adoptó la protección amplia, conforme a la tradición parlamentaria del Perú.

Asimismo, con la reforma, el Congreso de la República optó, conforme a los artículos 94° Y 102°, inciso 1) de la Constitución, por el sentido de una protección estricta sobre la base de tres consideraciones: a) La inmunidad parlamentaria constituye un verdadero límite al principio de igualdad (toda vez que no se aplica por igual a todos los ciudadanos). b) También es una limitación a la tutela judicial efectiva. c) Es una excepción al Derecho Penal Común (pudiendo configurarse como un instrumento que tenga como consecuencia la impunidad). 27. (...) Consecuentemente, este Colegiado estima que, conforme al artículo 93° de la Constitución, caben las dos posibilidades de protección (inmunidad de proceso amplia y estricta), y que corresponde al Congreso de la República adoptar cualquiera de ellas conforme a la natural evolución de las instituciones parlamentarias y al fin constitucional que se persigue”

(Fund. Jur. N°. 26 y 27, STC 00026-2006-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

3.2.4. Irrenunciabilidad del mandato parlamentario

El carácter singular del mandato parlamentario

“7. La función congresal está en íntima correspondencia con la función -mejor dicho, las funciones- que la Constitución le ha otorgado al Poder Legislativo (atribuciones nítidamente contempladas en el artículo 102° de la Constitución). Lo primero que ha venido a señalarse con respecto a la actividad que realizan los congresistas es que estos tienen un mandato que cumplir, en tanto representantes idóneos de la población. El mandato representativo que ostentan no tiene el carácter de exigencia que puede surgir, por ejemplo, en el Derecho Privado con relación al mandante respecto al mandatario, sino que tiene una naturaleza singular: los parlamentarios se desligan de quienes los eligen, de los partidos de los cuales son parte y de las presiones de las que pueden ser objeto. Así lo contempla el artículo 93° de la Constitución en su primer párrafo, que a la letra dice Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación (...), norma que ha sido reiterada en el artículo 14° del Reglamento del Congreso”

(Fund N° 7, STC 00026-2009-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>)

No es equiparable la irrenunciabilidad al mandato parlamentario con la obligación de renunciar de los alcaldes y gobernadores regionales si participan en un proceso electoral

“28. (...) la obligación de renunciar que tienen las autoridades regionales y locales para efectos de participar en un proceso electoral, no es discriminatoria si esta se hace extensiva, o no, para el caso de los Congresistas, ya que pueden expedirse leyes por la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia entre las personas (artículo 103° de la Constitución). El Constituyente, en este caso, ha optado por una fórmula determinada que otorga un estatuto especial a los Congresistas, por su condición de representantes de la Nación y no de una localidad provincial o distrital, sin que tal circunstancia la convierta en necesariamente inconstitucional”.

(Fund. N° 28, STC 00024-2005-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00024-2005-AI.pdf>)

4. Procedimientos parlamentarios especiales

4.1. Antejucio Político

“3. (...) el antejucio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo”.

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 3, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

Objeto del antejucio político

“42. (...) el antejucio político ha sido concebido como una prerrogativa funcional cuyo objeto principal es la proscripción del inicio de un proceso penal contra un alto funcionario si es que previamente no ha sido sometido a un proceso investigador y acusatorio en sede parlamentaria. No cabe, pues, formular denuncia ni abrir instrucción penal si no se cumple con este requisito *sine qua non*; mucho menos en virtud de lo establecido por nuestra propia *ley fundamental* en su artículo 159º, que a la letra dice “corresponde al Ministerio Público: 1. promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho”

(Fund. 42 de la STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

El antejucio político se inicia mediante el procedimiento de acusación constitucional

“El procedimiento de acusación constitucional contra los funcionarios enumerados en el artículo 99º de la Constitución, por los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (antejucio), se encuentra regulado en el artículo 89º del Reglamento del Congreso. Queda ello meridianamente claro, cuando dicho artículo, ab initio, establece que “[...] mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejucio político, al que tienen derecho los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99º de la Constitución Política. [...]”

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 4, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

En el antejucio político se evalúa si existe prueba suficiente de la comisión de delitos y no la responsabilidad política de los altos funcionarios de la República

“3. Del privilegio del antejucio político son beneficiarios el Presidente de la República, los Congresistas, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los Vocales de la Corte Suprema, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República (artículo 99º de la Constitución). En virtud de dicho privilegio, los referidos funcionarios públicos tienen el derecho de no ser procesados

penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional, debidamente regulado, ante el Congreso de la República, en el cual el cuerpo legislativo debe haber determinado la verosimilitud de los hechos que son materia de acusación, así como su subsunción en un(os) tipo(s) penal(es) de orden funcional, previa e inequívocamente establecido(s) en la ley. En ese sentido, en el antejuicio sólo caben formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99° de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal”.

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 3, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

El objeto del antejuicio político no es sancionar

“25. (...) En el antejuicio político, que debe versar sobre materia estrictamente jurídica, el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar. La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de miembros. Una vez sancionado judicialmente el funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, bastando para ello, en este caso, la votación favorable de una mayoría simple.

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 25, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

La inhabilitación en el antejuicio político, imputándose la comisión de un delito, requiere sentencia condenatoria firme // Votación necesaria

“15. (...) ¿Acaso el Congreso puede imponer sanciones por delitos que no han sido declarados por el Poder Judicial? Sin duda, la respuesta es negativa, porque si así fuera se quebraría no solo el principio de separación de poderes sobre el que se sustenta todo Estado democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución), sino también el principio de presunción de inocencia (párrafo e, inciso 24), de su artículo 2°). Es por ello que la referida frase del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, debe ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso, para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99° de la Constitución, siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial, quedando proscrita toda interpretación contraria. 16. Así pues, a los casos de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, le son aplicables tanto una sanción penal por parte del Poder Judicial -la que, incluso, según lo establecido en el inciso 3) del artículo 31° del Código Penal, concordante con el artículo 36° del mismo cuerpo de leyes, puede comprender la inhabilitación- como una sanción política (las previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución), toda vez que existe un fundamento distinto en sus respectivas imposiciones; a saber,

en el primer caso, la protección del bien jurídico de que se trate, y, en el segundo, la protección del Estado mismo. Quede claro, sin embargo, que en estos supuestos, la condena penal impuesta por el Poder Judicial constituye condición sine qua non de la sanción política impuesta por el Poder Legislativo y, por este mismo motivo, sería irrazonable exigir en estos casos una votación calificada, bastando una mayoría simple para aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución”.

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 15 y 16, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

Prohibición de inhabilitar sin sentencia firme a alto funcionario imputándole la comisión de delito en el ejercicio de la función

“47. Cuando se trata de las inhabilitaciones a las que hace referencia el artículo 99° de la Constitución por la comisión de delito en el ejercicio de la función, el Congreso no puede imponerlas sin previo juicio y sentencia firme del Poder Judicial que declare la responsabilidad penal del funcionario. El Tribunal ratifica su doctrina vinculante recaída en la STC 0006-2005-PI/TC en el sentido que el Congreso de la República no puede inhabilitar en el ejercicio de la función pública a ningún funcionario por la supuesta comisión de delitos si es que previamente no hay sentencia firme dictada por el Poder Judicial. En aras a garantizar en sede parlamentaria el derecho a la presunción de inocencia, para inhabilitar hasta por diez años por comisión de delitos, el Congreso está obligado a esperar el pronunciamiento judicial firme de culpabilidad. Cosa distinta implicaría violación del debido proceso y trasgresión del principio de división de poderes, pues el Congreso usurparía la función jurisdiccional de los jueces penales”.

(Fund. 47, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Presidente de la República no puede ser procesado penalmente si no se ha seguido el antejuicio político

“12.(...) Del tenor de la normas glosadas se establece que los funcionarios mencionados en el artículo 99° de la Constitución, entre ellos, el Presidente de la República, detentan el derecho de no ser procesados en sede penal por el órgano jurisdiccional, sin haber sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional debidamente regulado ante el Congreso de la República (...)”. (FJ 12)

(Fund. N° 12 de la STC 2440-2007-PHC/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/02440-2007-HC.html>)

Corresponde al Ministerio Público calificar con autonomía las conclusiones del antejuicio político

“34. Sobre la legitimidad constitucional de la regulación que tiene el antejuicio político, conviene recordar que en la STC 00006-2003-AI/TC se concluyó que el sentido normativo del tercer y quinto párrafo del artículo 100° de la Constitución eran contrarios a los incisos 1) y 2) del artículo 139° y al 159° de la propia Carta (...). En dicha ocasión, el Tribunal subrayó que “las referidas

disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado. En tal sentido, en modo alguno puede restringirse la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido en su artículo 159°; menos aún puede aceptarse la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (incisos 1 y 2 del artículo 139°), la que, desde luego, alcanza también al juez instructor encargado de evaluar la suficiencia de elementos de juicio que justifiquen la apertura de instrucción y de conducir la etapa investigativa del proceso”.

(Fund. 34, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

La interpretación mutativa de los artículos 99 y 100 de la Constitución tiene efectos ex tunc

“26 (...) Si bien este Tribunal mediante sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad N.º 006-2003-AI/TC ha hecho precisiones sobre el sentido de los artículos 99° y 100° de la Constitución, referidos al antejuicio y al juicio político, no es posible extender tales criterios a supuestos acaecidos antes de la referida sentencia. 27. En efecto, mediante Resolución aclaratoria de fecha 9 de diciembre de 2003 este Tribunal precisó que no es posible deducir que la aplicación en el pasado de los artículos 99° y 100° de la Constitución en un sentido distinto a los criterios expuestos en la referida sentencia, sea inconstitucional, puesto que dicha aplicación, *strictu sensu*, no era contraria a ninguna de las disposiciones constitucionales. Tal como lo señaló este Tribunal “Lo que ocurre es que por virtud de la sentencia, debe entenderse que se ha operado una mutación constitucional en la interpretación de los artículos 99° y 100° de la Constitución, quedando en el futuro proscrita su aplicación en un sentido distinto del que surge de la sentencia, bajo sanción de reputarse inconstitucional”. Asimismo, tal como lo señala este Tribunal en la referida resolución “(...) la sentencia materia de la presente resolución, no puede deducirse efecto retroactivo de ningún orden, puesto que en la misma no se ha declarado la inconstitucionalidad de norma legal alguna”.

(Fund. N.º 26 y 27 de la STC 3760-2004-PA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03760-2004-AA.html>)

No es necesario que el Congreso realice el antejuicio político para que el Ministerio Público inicie una investigación preliminar contra altos funcionarios de la República

“46. Finalmente, aun cuando en anterior oportunidad se pueda interpretar que este Tribunal ha considerado que se requiere de una acusación constitucional para que el Ministerio Público pueda realizar diligencias preliminares de investigación a los altos funcionarios comprendidos en el artículo 99° de la Constitución por la supuesta comisión de delitos, este Colegiado cumple con aclarar que la prerrogativa del antejuicio no es de recibo en esta etapa preliminar a cargo del Ministerio Público, toda vez que conforme lo establece el artículo 159° de la Constitución Política tal entidad se encuentra facultada para conducir la investigación del delito y, dado el caso, presentar la denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado tal como se establece el artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República. Por tanto, será en el procedimiento de la apreciación de la denuncia constitucional interpuesta por el Ministerio Público al amparo del artículo 89° que el

Parlamento determinará la verosimilitud de los hechos materia de la denuncia, así como la subsunción de ellos en los tipos penales establecidos legalmente, descartando aquellas que estuvieran sustentadas en móviles políticos”.

(Fund. 46 de la STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

Ex altos funcionarios de la República pueden renunciar a la prerrogativa del antejuicio político

“40. En consecuencia, los funcionarios enumerados en los artículos 99° y 100° de la Constitución, pero que ya no ejercen funciones pueden renunciar a la prerrogativa funcional del antejuicio político. No se requiere que la renuncia sea aceptada o aprobada por el Congreso de la República para que produzca efectos jurídicos. Basta que sea solicitada en forma expresa. La presentación de la renuncia origina que el antejuicio político concluya de oficio, lo que implica que el Ministerio Público y el Poder Judicial inician una propia investigación, con autonomía e independencia, sin que estén obligados a las conclusiones del Congreso de la República”.

(Fund. 40, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Efectos de la renuncia y la conclusión del antejuicio político

“41. La renuncia y conclusión del antejuicio político origina que todo lo actuado en el Congreso sea automáticamente remitido al Fiscal de la Nación, para que éste investigue y determine si los hechos constituyen delitos cometidos en el ejercicio de la función, a fin de que formule denuncia ante la Corte Suprema. Esta forma de razonar es conforme al principio de separación de poderes, en tanto respeta la autonomía que le corresponde al Ministerio Público en el ejercicio de las funciones que la Constitución le ha conferido en su artículo 159°, toda vez que desde la fecha de publicación de la STC 00006-2003-AI/TC hasta la presente fecha, el Congreso de la República no ha cumplido con reformar el tercer y quinto párrafo del artículo 100° de la Constitución, a pesar de que el Tribunal precisó que “las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes” y le exhortó “a realizar la reforma constitucional correspondiente”.

(Fund. 41, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Diferencias entre el antejuicio político y la inmunidad parlamentaria

“6. Así, entre la prerrogativa funcional del antejuicio político y la inmunidad parlamentaria pueden establecerse distancias de orden formal y material. Las primeras señalan que, mientras todos los funcionarios que gozan de inmunidad (artículo 93 O, 161 ° Y 201° de la Constitución), tienen, a su vez, la prerrogativa de antejuicio (artículo 99°), no todos los que son titulares de ésta, lo son de la inmunidad. Por otra parte, mientras la inmunidad parlamentaria tiene vigencia desde que se es elegido en el cargo hasta un mes después de haber cesado (artículo 93°), la prerrogativa funcional de antejuicio permanece vigente hasta 5 años después de haber cesado en el cargo (artículo 99°). Desde el punto de vista material, a diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político,

en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de "mera apariencia penal". De otra parte, un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quién haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16° del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89° del Reglamento, con el propósito de determinar si hayo no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93° de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99° constitucional. De igual manera, si el Congreso advirtiera que la materia sobre la que versa la denuncia sólo puede ser subsumida en la configuración de un delito común, aun cuando en un inicio el procedimiento haya sido tramitado como si se tratase de una acusación constitucional, debe limitarse a levantar la prerrogativa funcional sin formular acusación alguna, pues los casos de delitos comunes no se encuentran contemplados en el artículo 99° de la Constitución”

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 6, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

Semejanza entre el antejuicio político y la inmunidad parlamentaria

“7. Sin embargo, independientemente de las distancias existentes en la configuración propia de cada institución, en lo que atañe al privilegio funcional de los altos dignatarios del Estado, tanto el procedimiento regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso (levantamiento de la inmunidad parlamentaria) como el regulado en el artículo 89° de la misma norma (antejuicio político), tienen un objeto sustancialmente análogo; a saber, la proscripción de ser procesados penalmente sin haber sido previamente despojados de la prerrogativa funcional en un procedimiento seguido en el seno del Legislativo. No obstante esto, mientras que para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria se exige expresamente la votación conforme de la mitad más uno del número legal de congresistas (último párrafo del artículo 16° del Reglamento), en el inciso j) del artículo 89° no se hace mención expresa de cuál es el número de votos necesarios para el levantamiento de la prerrogativa funcional que supone el derecho a un antejuicio político”.

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 7, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

4.2. El Juicio Político

Antejuicio político y juicio político, dos procedimientos parlamentarios distintos

“25. De este modo, (...) debe interpretarse que en los artículos 99° y 100° de la Constitución se contempla tanto el antejuicio político como el juicio político.

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 25, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

Objeto del Juicio Político

“25. (...) El juicio político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de, por lo menos, 2/3 del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente”.

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamento 25, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

Ámbito material del Juicio Político: las faltas políticas

“18. (...) el Tribunal Constitucional considera que la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, no sólo puede ser ejercida en aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99º, sino también en los casos en que se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón jurídica”), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la “razón política”) no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial. 19. Lo expuesto permite afirmar que en la Carta Fundamental no solamente se encuentra consagrado el antejuicio, sino también el juicio político, esto es, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99º, en razón de las “faltas políticas” cometidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de “retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que [...] pueda ser reinvestido de poder en el futuro.” (...) Al respecto, Bidart Campos refiere que “se lo denomina juicio “político” [...] porque no es un juicio penal; en él no se persigue castigar sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado” (...). 20. Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por “infracción de la Constitución”. Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta. 21. De esta manera, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas.”

(Exp. N.º 0006-2003-AI, fundamentos 18, 19, 20 y 21, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

El Juicio Político se inicia contra altos funcionarios de la República por infracciones a la Constitución de orden estrictamente políticos

“48. Así, en la Carta Fundamental se encuentra constituido el juicio político por el que se permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, en razón de las infracciones constitucionales de carácter político cometidas en el ejercicio de sus funciones, y de encontrarse responsable se autoriza al propio Congreso de la República a sancionarlo e incluso inhabilitarlos para el ejercicio de la función pública. En otras palabras, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionados por el propio Congreso, por faltas a la Constitución única y estrictamente políticas. Claro está la sanción y, en su caso, la inhabilitación, deberá estar enmarcada dentro de los cánones constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad”.

(Fund. N° 48, de la STC 00013-2009-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html>)

Conductas que constituyen una infracción a la Constitución no deben encontrarse protegidas en cualquier otra norma del sistema jurídico

“8. (...) nuestra Constitución reconoce la existencia de un juicio político destinado a sancionar las infracciones a la Constitución. Es decir, todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción –en caso de su incumplimiento– por norma legal alguna. Con esto, se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Ello es así en la medida que el carácter normativo de la Constitución determina que las infracciones a su texto sean proscritas en todos los ámbitos, y en especial en el público. Para ello, la propia Constitución ha diseñado un mecanismo de sanción política para los más altos funcionarios de la República por infracción de la Constitución”.

(Fund N° 8, STC 3593-2006-PA/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>)

Conductas generadoras, a modo enunciativo, de infracciones a la Constitución

“(…) es posible advertir en nuestra Carta Fundamental diversos supuestos prohibidos por el constituyente y que son pasibles de generar –en caso de ser violados por los funcionarios señalados en el artículo 99° de la Constitución– un juicio político por infracción constitucional. En esa línea, con ánimo ilustrativo, podemos considerar como conductas generadoras de infracción constitucional las siguientes:

En el ámbito de los deberes hacia el Estado y la Nación (Título II, Capítulo I de la Constitución)

- La rebelión o sedición cometida por determinada autoridad al arrogarse el poder del Estado que emana del pueblo (artículo 45° de la Constitución).
- La obediencia a un gobierno usurpador y la obediencia a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y las leyes (Artículo 46° de la Constitución).

En el ámbito del régimen tributario y presupuestal (Título III, capítulo IV de la Constitución)

- La expedición de un decreto de Urgencia que contenga materia tributaria (artículo 74° de la Constitución).

- La aprobación de operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley (artículo 75° de la Constitución).
- La aprobación de la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78° de la Constitución).
- La aprobación de tributos referidos a beneficios o exoneraciones sin haberse recibido el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (artículo 79° de la Constitución).
- La negativa de remisión de la Cuenta General de la República dentro del plazo señalado en el artículo 81° de la constitución (conducta que también se encuentra tipificada como delito en el artículo 377° del Código Penal).

En el ámbito de la estructura del Estado: Poder Legislativo (Título IV, Capítulo I de la Constitución)

- El desempeño de un parlamentario como miembro de una comisión parlamentaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso (artículo 92° de la Constitución).
- La disposición del ingreso de las fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del presidente del Congreso (artículo 98° de la Constitución).

En el ámbito de la estructura del Estructura del Estado: Consejo de Ministros (Título IV, Capítulo V de la Constitución)

- La Gestión, por parte de un ministro, de intereses propios o de terceros, así como el ejercicio de actividad lucrativa, o de intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas (artículo 126° de la Constitución).
- El desempeño del encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado (artículo 127° de la Constitución).
- La no concurrencia, por parte de todos o alguno de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpellarlos (artículo 131° de la constitución).

En el ámbito de un régimen de excepción (Título IV, Capítulo VII de la Constitución)

- La renuencia de dimisión en el cargo de ministro, a pesar de haberse aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza (artículo 132° de la Constitución).
- El decretamiento del estado de emergencia o del estado de sitio por un plazo indeterminado, o fuera del plazo establecido en la Constitución (artículo 137° de la Constitución)".

(Fund N° 8, STC 3593-2006-PA/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>)

Deber de subsumir el hecho constitutivo de una imputación de infracción de la Constitución en una disposición constitucional

“9. En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se refiere el artículo 99.º de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella. En efecto, la tarea del Congreso de la República consiste en determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución. Tal atribución

no solo le ha sido conferida al Congreso de la República, por los artículos 99.º y 100.º de la Constitución, sino también por el artículo 102.º inciso 2.º de la misma norma suprema que le impone el deber de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. Para el caso particular del juicio político tal responsabilidad no es otra que la política. Por tanto, así como en el caso de un delito el juez penal debe hacer una tarea de subsunción de los hechos en el tipo penal establecido en la ley, en el caso del juicio político el Congreso de la República tiene la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente, a fin de configurar la infracción constitucional, según el caso.”

(Fund N° 9, STC 3593-2006-PA/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>)

Deber de adecuar el supuesto de infracción a la Constitución con el principio de legalidad sancionatoria

“...los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa). 12. La lógica consecuencia que se desprende de estos principios es que el Congreso no puede iniciar ningún procedimiento de Antejudio Político – autorización para el juzgamiento de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de la función – por conductas que previamente no se encuentren tipificadas en la ley penal. (...) 13. La taxatividad no sólo se exige a los delitos. También le alcanza a las infracciones constitucionales previstas por el artículo 99º de la Constitución, tal como sucedía en la Ley de Acusación Constitucional de junio de 1834. Es decir, que exista una clara tipificación de la conducta (acción u omisión) que genere responsabilidad política por infracción constitucional (juicio político), porque si bien es verdad que la infracción constitucional se sanciona por motivos estrictamente políticos, también lo es, en aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad, que dichas infracciones tienen que estar previamente tipificadas.

(Fund. N° 11, 12 Y 13 de la STC 00156-2012-PHC/TC (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>)).

No comete infracción a la Constitución por participar en el procedimiento de aprobación de una ley declarada posteriormente inconstitucional

“16. (...) cuando el Tribunal declara la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, de ello no se puede derivar, como consecuencia, que los altos funcionarios que la propusieron, aprobaron, suscribieron y/o refrendaron cometieron infracción constitucional. Arribar a una conclusión en contrario desnaturalizaría la esencia del control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que solo tiene por finalidad garantizar la supremacía de la Constitución a través del enjuiciamiento de la norma (validez/invalidéz) y no del comportamiento de los altos funcionarios que participaron en su elaboración o aprobación (...) La producción o creación de normas inconstitucionales no supone, *per se*, infracción a la Constitución en los términos del artículo 99º de la Constitución. Los congresistas no responden ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de su función legislativa. Tampoco deben responder

el Presidente de la República ni los ministros que aprueban leyes o decretos en el ejercicio de la función legislativa que llevan a cabo, según los procedimientos establecidos en la Constitución”.

(Fund. 16, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Razonabilidad y proporcionalidad de la sanción en el juicio político

“10. En el mismo sentido, cabe señalar que la propia Constitución es la que prevé expresamente las sanciones que puede imponer el Congreso de la República por infracción de la Constitución, pudiendo suspender, inhabilitar y destituir a los funcionarios comprendidos en el artículo 99° de la Constitución. Pero la propia Norma Fundamental ha previsto ciertos parámetros para la imposición de las sanciones. En efecto, por ejemplo, la inhabilitación solo tendrá una duración máxima de diez años. Es claro que bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y atendiendo a la gravedad, circunstancias y otros factores, el Congreso de la República determinará la sanción a imponer y de ser el caso la duración de la suspensión o inhabilitación. Por tanto, el Tribunal Constitucional no encuentra violación al principio de legalidad.

(Fund N° 10, STC 3593-2006-PA/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>)

Naturaleza de la inhabilitación como sanción en el juicio político

“11. (...) Al respecto, la Constitución establece la inhabilitación como una de las sanciones a imponerse en el juicio político. En efecto, este Colegiado ha sostenido: “... la inhabilitación política es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo hace distinta, precisamente por su naturaleza, a la inhabilitación penal (prevista en el artículo 36° del Código Penal) y a la inhabilitación administrativa (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos. (...) 18. En tal sentido la inhabilitación política es una sanción política que impone el Congreso de la República a los más altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución por infracción a la Constitución y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, los mismos que sólo comportan una restricción en el ejercicio de los derechos políticos del funcionario que sea sancionado.” (Exp. N.° 3760-2004-AI, fundamentos 17 y 18).

(Fund N° 11 y 18 de la STC 3593-2006-PA/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>)

Alcances y efectos de la inhabilitación en el juicio político

“19. La inhabilitación política despliega sus efectos sobre los derechos políticos que son aquellos mediante los cuales los ciudadanos participan en la formación y dirección de las actividades del Estado (...). 20. Ahora bien, la inhabilitación política incide sobre estos derechos en dos ámbitos: material y temporal. En el aspecto sustantivo, los efectos de la inhabilitación impiden al funcionario público sancionado ejercer el derecho de sufragio (elegir y ser elegido), el derecho de participación y el derecho a fundar, organizar, pertenecer o representar a una organización o partido político,

movimiento o alianza. 21. Dentro del ámbito temporal, el Congreso de la República puede inhabilitar al funcionario público “hasta por diez años” (artículo 100° de la Constitución), lo cual implica que el Congreso tiene discrecionalidad, dentro de los límites que establece la Constitución y el Reglamento del Congreso, para definir el tiempo durante el cual el funcionario quedará inhabilitado para ejercer sus derechos políticos. Para el Tribunal Constitucional, esta limitación en el ejercicio de toda función pública no afecta al contenido constitucionalmente protegido de dicho derecho, porque su imposición es razonable y proporcional al daño constitucional cometido. Atribución que el poder constituyente le otorga al Congreso de la República en la Constitución Política, en tanto que él ocupa, dentro del ordenamiento constitucional, una función de tutela de los principios y valores democráticos”.

(Fundamentos N° 19, 20 y 21 de la STC 3760-2004PA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03760-2004-AA.html>)

Ex altos funcionarios de la República pueden ser inhabilitados en el ejercicio de cargos públicos a través del juicio político

“10. Este Colegiado considera que, si bien es cierto constituye un requisito indispensable para ser pasible de la sanción de inhabilitación, prevista en el artículo 100° de la Constitución, el ser uno de los funcionarios previstos en el artículo 99° de la Constitución, ello no implica, necesariamente, que el funcionario acusado deba encontrarse en ejercicio de sus funciones, sino que los delitos de función y la infracción constitucional que son materia de acusación hayan tenido lugar con ocasión de haber ocupado el cargo público. Ello es aún más evidente en el caso del Presidente de la República, pues, de acuerdo con el artículo 117° de la Constitución, el Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su mandato, por traición a la patria, por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

(Fund. N° 10 de la STC 3760-2004-PA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03760-2004-AA.html>)

Votación requerida para sancionar en el Juicio Político / sentencia exhortativa

“22. El Tribunal Constitucional advierte que aún no se ha previsto en el ordenamiento la votación necesaria para aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, en los casos de juicios políticos. Dicha omisión ni siquiera se encuentra prevista en el ordenamiento para casos sustancialmente análogos, razón por la cual, en este caso, no cabe recurrir a una sentencia integrativa. 23. Esta omisión, desde luego, puede desencadenar aplicaciones irrazonables de las sanciones previstas en el artículo 100°. En ese sentido, este Colegiado exhorta al Congreso de la República a estipular en su Reglamento la votación necesaria para aprobar una acusación constitucional por infracción de la Constitución (causas políticas), así como aquella necesaria para la aplicación de las referidas sanciones. Para ello deberá tener en cuenta que los artículos 157° y 161° de la Constitución establecen que para la remoción de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y del Defensor del Pueblo se requiere el voto conforme de los 2/3 del número legal de miembros del Congreso. Siendo así, a efectos de evitar incongruencias que puedan desprenderse del propio orden constitucional, es necesario que el

número de votos para destituir del cargo a los otros funcionarios previstos en el artículo 99° de la Constitución, o, en su caso, para inhabilitarlos hasta por 10 años para el ejercicio de la función pública, por infracción de la Constitución, no sea menor a los 2/3 del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente”.

(STC 0006-2003-AI, fundamentos 22 y 23, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>).

La interpretación mutativa de los artículos 99 y 100 de la Constitución tiene efectos ex tunc

“26 (...) Si bien este Tribunal mediante sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad N.º 006-2003-AI/TC ha hecho precisiones sobre el sentido de los artículos 99° y 100° de la Constitución, referidos al antejuicio y al juicio político, no es posible extender tales criterios a supuestos acaecidos antes de la referida sentencia. 27. En efecto, mediante Resolución aclaratoria de fecha 9 de diciembre de 2003 este Tribunal precisó que no es posible deducir que la aplicación en el pasado de los artículos 99° y 100° de la Constitución en un sentido distinto a los criterios expuestos en la referida sentencia, sea inconstitucional, puesto que dicha aplicación, *strictu sensu*, no era contraria a ninguna de las disposiciones constitucionales. Tal como lo señaló este Tribunal “Lo que ocurre es que por virtud de la sentencia, debe entenderse que se ha operado una mutación constitucional en la interpretación de los artículos 99° y 100° de la Constitución, quedando en el futuro proscrita su aplicación en un sentido distinto del que surge de la sentencia, bajo sanción de reputarse inconstitucional”. Asimismo, tal como lo señala este Tribunal en la referida resolución “(...) la sentencia materia de la presente resolución, no puede deducirse efecto retroactivo de ningún orden, puesto que en la misma no se ha declarado la inconstitucionalidad de norma legal alguna”.

(Fund. N° 26 y 27 de la STC 3760-2004-PA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03760-2004-AA.html>)

4.3. Vacancia por incapacidad moral o física del Presidente de la República

Votación necesaria para vacar al Presidente de la República por incapacidad moral o física

“26. Este Colegiado debe resaltar que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, esto es, por “su permanente incapacidad moral o física”. Ello, desde luego, no podría significar que el más alto cargo de la Nación pueda quedar vacante como consecuencia de mayorías simples, pues ello sería atentatorio del principio de razonabilidad, pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho, tales como el hecho de que mientras que el Congreso necesite de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura, sin embargo, no necesite sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular). En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso

5. La función de control y de dirección política

5.1. La moción y la cuestión de confianza

La cuestión de confianza y el principio de balance entre poderes

“60. La cuestión de confianza "consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política o, como dice Blondel, de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo. [...] El recurso a la cuestión de confianza no depende tanto de la existencia de un supuesto predeterminado constitucionalmente (supuestos que, por lo demás, no suelen contemplarse en las Constituciones), como de la voluntad gubernamental de conseguir una concreta finalidad política" (...). 61. En este orden de ideas, la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes.

(Fund. 60 y 61 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

La cuestión de confianza obligatoria y la cuestión de confianza facultativa

“64. A la luz de la Constitución vigente, este Tribunal entiende que existen dos situaciones diferentes relacionadas con el concepto de la cuestión de confianza, las cuales no deben confundirse, en tanto se producen en contextos distintos. 65. Por un lado, tenemos el supuesto contenido en el artículo 130 de la Constitución (...). 66. Esta cuestión de confianza debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es obligatoria, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete. 67. De otro lado, está la cuestión de confianza facultativa, que está prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución. Es aquella que puede plantear tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como un ministro de manera individual.

(Fund. 64, 65, y 61 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Materias sobre las que puede proponer una cuestión de confianza

75. Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. 76. Entonces, la norma impugnada, al establecer que "no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político", resulta inconstitucional por contrariar el principio de balance entre

poderes, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de referida institución y alterando la separación de poderes.”

(Fund. 75 y 76 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

La no concesión de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros genera la crisis total del gabinete

“71. De otra parte, el artículo 133 reviste un significado mayor, no solo porque faculta al Presidente del Consejo de Ministros a plantear una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete, sino porque, de ser rehusada, la consecuencia es la "crisis total del gabinete", que, como se verá más adelante, supone la renuncia de todos los ministros que lo conforman”.

(Fund. 71 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Restricciones a la potestad de plantear una cuestión de confianza vulnera el principio de separación de poderes

“74. Si la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el principio de balance entre poderes, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución).

(Fund. 74 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Rechazo de la cuestión de confianza o la censura del Presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total del gabinete

92. La Constitución ha previsto, en su artículo 133, que se produce la crisis total de gabinete en cuatro supuestos, vinculados con la salida del Presidente del Consejo de Ministros, a saber: a. La cuestión de confianza le es rehusada, entiéndase tanto la obligatoria como la facultativa. b. Es censurado. c. Renuncia. d. Es removido por el Presidente de la República.

(Fund. 92 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Consecuencias de producirse la crisis total del gabinete

“94. La consecuencia constitucional de la crisis total del gabinete es que todos los ministros que lo integran deben renunciar a su cargo. 95. La crisis total del gabinete se consuma con la renuncia de todos los ministros, con prescindencia de cualquier hecho posterior, como puede ser la conformación de un nuevo Consejo de Ministros”.

(Fund. 94 y 95 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Supuestos en los que procede la disolución del Parlamento por el Presidente de la República

“103. Por si fuera necesario explicitarlo, el artículo 134 de la Constitución es claro al señalar que el Presidente de la República se encuentra facultado para disolver el Congreso si: a). Se ha censurado a dos gabinetes; b). Se ha negado la confianza a dos gabinetes; c). Se ha censurado a un gabinete y posteriormente se le ha negado la confianza a otro gabinete; d). Se le ha negado la confianza a un gabinete y posteriormente se ha censurado a otro gabinete”.

(Fund. 103 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

La censura o negación de confianza a dos consejos de ministros autoriza a que el Presidente de la República pueda disolver el Parlamento, y no la crisis total de 2 consejos de ministros

“100. Según puede apreciarse, la Constitución no dice, como lo hace la norma cuestionada, que la facultad presidencial de disolución del Congreso procede cuando se han producido "dos crisis totales de Gabinete". La Constitución es más específica: para la disolución, el Congreso debe haber "censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros". 101. Esta diferencia en los textos debe ser resaltada, pues, si bien la censura o la negación de confianza al Consejo de Ministros son casos de "crisis total del gabinete", estas además, a diferencia de otras crisis ministeriales y según ya hemos explicado, cuentan para efectos de la disolución del Congreso.

(Fund. 100 y 101 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

5.2. CONTROL POLÍTICO DE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

El control parlamentario como control político

“15. Los actos del Poder Ejecutivo pueden ser objeto de control parlamentario o de control de constitucionalidad. El primero de ellos es de carácter político, lo ejerce el Congreso de la República y es subjetivo, en tanto no existe un canon objetivo y predeterminado de valoración (...). El control parlamentario no se identifica con lo que es propio del control jurídico. Ello es consecuencia de la naturaleza del órgano que realiza el control y de las tareas que la Constitución asigna a éste. El Parlamento es un órgano político por naturaleza, basado en el mandato representativo, en la elección directa de sus representantes y en el sufragio universal, igual, libre y secreto. Refleja en su composición a todos los sectores (e intereses) de la sociedad [principio del pluralismo] y, en su seno, quienes los representan debaten públicamente sobre las cuestiones más trascendentales que conciernen a la *res pública*”.

(Fund. 15 y 16, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Clases de control parlamentario sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo

“Los actos del Poder Ejecutivo pueden ser objeto de control parlamentario o de control de constitucionalidad. El primero de ellos es de carácter político, lo ejerce el Congreso de la República y es subjetivo, en tanto no existe un canon objetivo y predeterminado de valoración. El control parlamentario puede ser preventivo: investidura parlamentaria; funcional: pedidos de informes, invitación a los ministros a informar, estación de preguntas, dación de cuenta de decretos legislativos, de decretos de urgencia y de tratados internacionales ejecutivos; o represivo: interpelación ministerial, moción de censura y cuestión de confianza, comisiones investigadoras, antejuicio y juicio político. Mediante el “procedimiento del control político”, como especifica la Sección Segunda del Capítulo VI del Reglamento del Congreso de la República, el Parlamento ejerce su función de control, fiscalización y dirección política”.

(fund. N° 11, 12 Y 13, STC 00156-2012-PHC/TC (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>)).

Control jurídico y control político en el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo

“4. (...) Un control de esta naturaleza [esto es, el control político parlamentario] no se identifica con lo que es propio del control jurídico. Ello es consecuencia de la naturaleza del órgano que realiza el control y de las tareas que la Constitución asigna a éste. El Parlamento es un órgano político por naturaleza, basado en el mandato representativo, en la elección directa de sus representantes y en el sufragio universal, igual, libre y secreto. Refleja en su composición a todos los sectores (e intereses) de la sociedad [principio del pluralismo] y, en su seno, quienes los representan debaten públicamente sobre las cuestiones más trascendentales que conciernen a la *res publica*. 5. Precisamente por ello, aunque el derecho regule jurídicamente el ejercicio del control parlamentario, éste no está en la capacidad de alcanzar a los *criterios* que se empleen para evaluar las medidas gubernamentales que se adopten. La regulación jurídica del control político no se proyecta sobre el contenido y la intensidad con que tal control pueda realizarse. Sólo representa el establecimiento de reglas que disciplinan los procedimientos de desempeño de la función misma.

(Funds. N° 4 y 5 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

Rasgos del control político y del control jurídico de los actos normativos del Poder Ejecutivo

“10. (...) Como antes se ha dicho, los niveles en que operan los controles político y jurídico son distintos. Mientras que el primero se funda en la voluntad política de las mayorías y su legitimidad descansa en la relación a la representación directa del cuerpo electoral; el control jurídico se funda en la consistencia de las razones que la Constitución suministra al órgano que controla. Y a éstas se llega por medio de discusiones en las que no cuentan los números, sino el raciocinio. Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan la estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el ‘correcto’ razonar, la base de la legitimidad de sus decisiones”.

(Funds. N° 10 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

El control no comprende al órgano que emite la norma sino a su compatibilidad con la Constitución

“5. (...) El carácter político del control parlamentario de los decretos de urgencia también se aprecia en el objetivo de éste, que es el control del órgano del que emanan (el Poder Ejecutivo). Por contraposición, el control jurídico se realiza siempre sobre una norma (ley, decreto de urgencia u ordenanza municipal, por ejemplo) y no puede ser entendido como un control sobre el órgano que emite la norma, ya que se encuentra orientado a garantizar la primacía de la Constitución (artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional)”

(Funds. N° 5 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

Control político de los decretos de urgencia

“3. (...) La exigencia de que se dé cuenta al Congreso de la República no bien se expida un Decreto de Urgencia tiene como finalidad propiciar que el Parlamento realice el control sobre los actos normativos expedidos por el Presidente de la República. Dicho control representa uno de los medios institucionales mediante los cuales la Constitución asegura la efectividad del principio de separación de poderes (art. 43), al propiciar el *checks and balances* entre el Legislativo y el Ejecutivo....”

(Funds. N° 3 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

Oportunidad del ejercicio del control parlamentario sobre los actos normativos del Presidente la República

“6. (...) La democracia constitucional asegura a favor del Parlamento (y, especialmente, de sus minorías parlamentarias) una serie de medidas institucionales mediante las cuales pueda controlar y fiscalizar al Poder Ejecutivo. No le impone la obligación de hacerlo y, por consiguiente, el momento en el que éste se pueda llevar a cabo. Como antes se ha dicho, si algo caracteriza al control parlamentario, que es una de las modalidades como se lleva a cabo el control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, es la simple oportunidad de su ejercicio. Lo que significa tanto como decir que corresponde al Parlamento decidir discrecionalmente si realiza o no el control pero también definir, en caso lo quiera realizar, el cuándo lo efectúa. No existe, por tanto, ningún “deber” de realizar control político alguno”.

(Funds. N° 6 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

Alcances del control parlamentario sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo: los decretos de urgencia

“4. El control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República es esencialmente un mecanismo de control político. Un “procedimiento del control político”, como especifica la Sección Segunda del Capítulo VI del Reglamento del Congreso de la República, mediante el cual el Parlamento ejerce su función de control, fiscalización y dirección política, a

través de la evaluación de la solución gubernamental [de fines y medios empleados] adoptada para hacer frente a los efectos en la economía nacional o en las finanzas públicas de las situaciones extraordinarias e imprevisibles que supusieron el dictado de la legislación de urgencia”.

(Funds. N° 4 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

El criterio de evaluación del control político: conveniencia e inconveniencia

“5. (...) De ahí que, a diferencia del control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea el de validez/invalidez del objeto controlado, los *criterios* de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político. De simple oportunidad, pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento y, en particular de las relaciones entre minoría y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político.

(Funds. N° 5 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

La realización del control político sobre los actos normativos del Presidente de la República no impide al Tribunal Constitucional realizar el control jurídico

“7. (...si) el Parlamento hubiera considerado que los decretos de urgencia fueran constitucionalmente válidos: ¿Tal [hipotética] opinión institucional vincula al Tribunal Constitucional? (...) ¿“convalida” la constitucionalidad de los decretos de urgencia, impidiendo que este Tribunal, de tener una opinión contraria, declare su inconstitucionalidad? ¿Imposibilita que las minorías parlamentarias –derrotadas en virtud del principio mayoritario en el ámbito parlamentario–, puedan interponer una demanda de inconstitucionalidad? (...) 8. No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder Ejecutivo (...). Pero inmediatamente hay que decir que su realización, por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política. Siendo político el control parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas. Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y así lo sustente en dictámenes técnicos (*cf.* art. 91 “c” del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario. Esto se refleja en la

adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario. 9. Por otro lado, desde el punto de vista institucional, los efectos de una decisión adoptada en ejercicio del control político no son otros que los que se derivan de la norma en la cual se plasma la decisión parlamentaria. Descartada la hipótesis en que el resultado del control termine por aceptar la expedición de la norma controlada – que se materializa en un simple acuerdo parlamentario–, cuando el Congreso estima que el decreto de urgencia es inconstitucional y lo deroga, o bien decide conservarlo tras realizarle las modificaciones que correspondan, la ley que contiene la decisión no tiene más efectos que los que son propios de cualquier otra ley parlamentaria. A saber, su obligatoriedad entre tanto se mantenga vigente o se cercene su aplicabilidad tras su declaración de invalidez por un tribunal de justicia. La vigencia de una ley con cualquiera de esos dos contenidos no incide en la competencia de este Tribunal para realizar su control jurídico ni impide que, de ser el caso, con fundamento en la Constitución, se declare su inconstitucionalidad. Ello es así porque en las democracias constitucionales la última palabra sobre la validez jurídica de las normas legales se encuentra en manos de los tribunales de justicia y, en particular, de este Tribunal, al que el artículo 201º de la Constitución le confía la tarea de ser el órgano de control de la Constitución. De modo pues, que el resultado del control político de constitucionalidad de las leyes no vincula jurídicamente a este Tribunal. Y tampoco tiene como efecto “convalidar” y, por tanto, hacer inmune al control jurisdiccional la norma que hubiese podido ser sometida al control político”.

(Fundamentos N° 7, 8 y 9 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

El ejercicio de la legitimidad activa de las minorías parlamentarias para denunciar la constitucionalidad de un acto normativo del Poder Ejecutivo no está condicionado a que se realice, previamente, el control parlamentario

“10 (...) Tratándose de la legislación dictada por el Presidente de la República, el ejercicio de la legitimidad procesal de las minorías parlamentarias no está condicionado a que se realice (o no) el control parlamentario correspondiente y ni siquiera, en caso de llevarse a cabo, al resultado de éste. Como antes se ha dicho, los niveles en que operan los controles político y jurídico son distintos. Mientras que el primero se funda en la voluntad política de las mayorías y su legitimidad descansa en la relación a la representación directa del cuerpo electoral; el control jurídico se funda en la consistencia de las razones que la Constitución suministra al órgano que controla. Y a éstas se llega por medio de discusiones en las que no cuentan los números, sino el raciocinio. Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan la estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el ‘correcto’ razonar, la base de la legitimidad de sus decisiones”.

(Funds. N° 10 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

Legitimidad activa de las minorías parlamentarias en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes

“10. (...) la legitimación de las minorías parlamentarias para promover la acción abstracta de inconstitucionalidad (...) es un mecanismo con el que cuentan particularmente las minorías parlamentarias para cuestionar normas legales cuya aprobación se haya efectuado prescindiendo de aquellas reglas y principios que se presentan como indisponibles incluso a la voluntad mayoritaria (la Constitución). Con su ejercicio, las minorías parlamentarias no defienden los intereses parciales de la sociedad que los han elegido sino, esencialmente, aquellos bienes no negociables bajo las reglas del principio democrático, coadyuvando de esa manera con el Tribunal Constitucional en la expulsión de la legislación creada de manera anticonstitucional”.

(Funds. N° 10 de la STC 0004-2011-PI/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>)

6. El procedimiento legislativo

6.1. La comisión dictaminadora

Exoneración de dictamen de un proyecto de ley es excepcional

“23. A respecto, este Tribunal estima que el mecanismo de la exoneración de dictamen de e ser empleado como excepción, no como regla. De hecho, el artículo 105 de la Constitución parte de la premisa de la promoción de la deliberación al disponer que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora. 24. El significado de esta disposición constitucional es aún más relevante cuando lo que es objeto de debate es un asunto de tanta entidad como las relaciones Ejecutivo - Legislativo. En efecto, cuestiones técnicas como la cuestión de confianza, la crisis total del gabinete o la facultad presidencial de disolución del Congreso de la boa no se caracterizan únicamente por su complejidad, sino además por su marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder. (...) 25. Sin embargo, 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”.

(Fundamentos N° 23, 24 y 25 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

Exoneración de dictamen de un proyecto de ley se funda en la deferencia al legislador

“25. (...) en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, entre otras).

(Fundamentos N° 25 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

6.2. Debate y aprobación en el Pleno del Congreso de la República

Requisito de la segunda votación para aprobar una resolución legislativa

“27. Las resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso (cfr. artículo 72.i de su Reglamento), constituyen un tipo especial y específico de norma que no se encuentran exoneradas del requisito de segunda votación” (...contemplado en el artículo 78 del Reglamento Parlamentario) (...). 29. Siendo así, la norma cuestionada en el presente proceso debía ser objeto de una segunda votación. Esta no consta en el expediente que contiene los acuerdos y las votaciones vinculados con la aprobación de la cuestionada resolución legislativa. Por el contrario, en la página web del Congreso puede verse el Diario de los Debates de la sesión matinal del Pleno del 8 de marzo de 2018, en la que se aprobó la norma aquí cuestionada, donde se señala que esta “no requiere de segunda votación”, sin indicarse base legal o fundamentación alguna (p. 123). Todo lo anterior permite concluir a este Tribunal que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República”.

(Fundamentos N° 27 y 29 de la STC 0006-2018-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>)

7. DEBIDO PROCESO Y PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

El respeto de los derechos fundamentales aplica también a los procedimientos parlamentarios

“4. [Comprende a los] procedimientos de antejuicio, juicio político, comisiones investigadoras y comisiones ordinarias que reciban el encargo del Pleno de realizar investigaciones...”

(Fund. N° 4 de la STC 00156-2012-PHC/TC en (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>)).

Deber de observar los derechos fundamentales procesales de particulares en los procedimientos parlamentarios

“74. (...) las garantías mínimas del debido proceso reseñadas (...) no solo se aplican a los altos funcionarios, sino a cualquier persona que comparezca ante una Comisión Investigadora o ante el Congreso de la República”

(Fund. N° 74, STC 00156-2012-PHC/TC (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>)).

Principio de legalidad y procedimientos parlamentarios sancionatorios

“138. Asimismo, este Tribunal en el fundamento 11 de la STC 0156-2012-AA/TC tiene dicho que el artículo 43 de la Constitución consagra los principios de separación de poderes, la forma republicana de gobierno y el carácter inderogable de los derechos humanos. Estos principios, que constituyen el núcleo esencial de nuestra Constitución y fundamento político de las relaciones entre gobernantes y gobernados, inspiran también como componente obligatorio, las relaciones entre quienes según los procedimientos establecidos en la Constitución, son los llamados a gobernar. En esa perspectiva, no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar

ajustada a derecho, sino también las de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es. Por consiguiente, los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa). 139. Con esa base, las infracciones y sanciones establecidas a nivel parlamentario, de acuerdo con el principio de legalidad y su dimensión de taxatividad, también deben estar previamente tipificadas y determinadas”.

(Fund. N° 138 y 139 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Prohibición de no conformar grupo parlamentario no constituye sanción parlamentaria

“139. (...) Este Tribunal no comparte la afirmación de los demandantes, respecto a que se habría vulnerado el principio de legalidad en su dimensión de *lex certa*, por cuanto la prohibición impuesta a los congresistas que se retiran, renuncian, son separados o expulsados de sus grupos parlamentarios, partidos políticos o alianzas parlamentarias originales, de formar nuevos grupos parlamentarios (artículo 37.5 Reglamento del Congreso) no constituye una manifestación de la potestad sancionadora del Congreso de la República, sino de la potestad de autoorganización de este Poder del Estado que a la definición, constitución y registro de los Grupos Parlamentarios. 140. Dicho en otros términos, la regulación impugnada a juicio de este Tribunal no vulnera el principio de legalidad en la medida que no constituye una infracción o sanción tipificada en virtud a la potestad sancionadora del Parlamento, sino más bien un requisito establecido por el legislador para el acceso a un cargo directivo parlamentario, como parte de la potestad de autoorganización del Congreso; de manera tal que no queda dudas que la exigencia consiste en formar parte de un Grupo Parlamentario para postular a cargos directivos y a la Comisión Permanente del Congreso”.

(Fund. N° 139 Y 140 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación en sede parlamentaria: comisiones investigadoras, antejuicio y juicio político.

“23. El derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, supone en primer lugar que las comisiones investigadoras deben dar a conocer con claridad bajo qué cargos y por qué circunstancias se cita a una persona a declarar. Impone asimismo al Congreso la obligación de legislar con claridad los distintos procedimientos sancionatorios, especialmente para garantizar los derechos que le asisten a quienes son investigados y citados. Es la única forma de garantizar que los altos funcionarios o los ciudadanos, según sea el caso, conozcan en forma previa, clara, integral y suficientemente detallada los hechos (acciones u omisiones) por los que son citados a una Comisión investigadora; o los delitos que se le imputan en el ejercicio de la función (antejuicio) o las infracciones constitucionales previamente tipificadas (juicio político), a fin de que puedan ejercer en forma efectiva su derecho a la defensa. 24. El incumplimiento del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación o de los motivos de la investigación, pueden constituir una clara vulneración del derecho a la defensa, como ya lo dejó sentado en su oportunidad la Corte

Interamericana en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, cuando indicó que la vulneración del derecho al debido proceso se produjo por cuanto “los inculpados no tuvieron conocimiento oportuno y completo de los cargos que se les hacían y se les limitó el acceso al acervo probatorio”.

(Fund. 23 y 24 de la STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Delimitación del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación en el ámbito de las comisiones investigadoras

“53. (...) encontrándose una investigación por parte de una comisión del Congreso en su etapa más embrionaria y recordando, además, que no es en modo alguno condición sine qua non para ninguna futura imputación y que, de conformidad con el artículo 97° a Constitución, sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales, ni en estricto - agrega este Tribunal- a ningún órgano del Estado, el parámetro de constitucionalidad para determinar la validez de la comunicación dirigida a una persona vinculada con los hechos investigados no es ni lo sostenido en el F. J. 17 de la STC 00156-2012-PHC ni lo sostenido en el párrafo 28 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) recaída en el Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, sino el que permita al notificado “conocer con el mayor detalle posible los hechos que se le atribuyen”, tal como se señala en el párrafo 31 de la referida sentencia internacional.

(Fund. N 53, STC 04968-2014-PHC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

La actividad de las comisiones de investigación no es semejante a un procedimiento sancionatorio u acusatorio

“55. Sobre el particular, es bastante obvio,... que cuando este Colegiado refiere que el Congreso tiene “la obligación de legislar con claridad los distintos procedimientos sancionatorios, especialmente para garantizar los derechos que les asisten a quienes son investigados y citados”, no se refiere a los procedimientos de las comisiones de investigación del Parlamento, por el sencillo motivo de que estos no son “procedimientos sancionatorios”. En segundo término, cuando en el fundamento se alude a la “acusación”, se hace en sentido lato, y no a la “acusación” en sentido estricto, puesto que los procedimientos de las comisiones de investigación del Congreso no son procedimientos acusatorios. (...) en tercer lugar, cuando se alude al deber de “dar a conocer con claridad bajo qué cargos por qué circunstancias se cita a una persona a declarar”, ello se hace bajo el umbral del parámetro constitucional *sine qua non* para una comisión de investigación que, como ya se dijo, cual es permitir al notificado “conocer con el mayor detalle posible los hechos que se le atribuyen”, tal como se señala en el párrafo 31 de la sentencia de la Corte IDH recaída en el Caso Barreto Leiva vs. Venezuela y en el F. 1. 18 de la STC 00156-2012-PHC. De ahí que el deber de dar a conocer los “cargos” respectivos dependerá del ámbito y del estado en el que se encuentre la respectiva investigación, no siendo una obligación que pueda imponerse con prescindencia del análisis de cada caso en particular”.

(Fund. N° 55 de la STC 4968-2014-PHC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Derecho a la concesión del tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa en sede parlamentaria

“28. El Tribunal Constitucional expresa que el derecho a la concesión del tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa en sede parlamentaria se encuentra reconocido en el artículo 89.d.1 del Reglamento del Congreso de la República. Sin embargo, destaca que “... en el Reglamento del Congreso de la República no se ha establecido un plazo para ofrecer descargos frente a las acusaciones formales que pueden entablar las comisiones investigadoras y de fiscalización, lo que pone en riesgo el derecho de defensa(...). Sería recomendable, por consiguiente, que el Congreso adecue sus procedimientos a los estándares mínimos de protección del debido proceso, lo que supone modificar su reglamento a fin de establecer un plazo razonable que tenga en cuenta la complejidad de los casos a investigar.

(Fund. 28, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Derecho a la defensa técnica y letrada ante las comisiones investigadoras

“El Tribunal Constitucional... ha destacado dos dimensiones del derecho de defensa, reconocido en el artículo 139°, inciso 14, de la Constitución, "una material, referida al derecho del imputado o demandado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo, y otra formal, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor durante todo el tiempo que dure el proceso" (STC 2028-2004-PHC, F. J. 3; RTC 4558-2013-PHC, F. J. 3; 7536-2013-PH, F. J. 5, entre otras). Ahora bien, desde una perspectiva alterna, este Tribunal ha destacado también otra de abordar la formalidad o materialidad de la indefensión. Desde este otro enfoque, se entiende por indefensión formal a aquella irregularidad que queda en el llano incumplimiento, constitucionalmente intrascendente, de una regla formalmente vinculada con el derecho de defensa. Se entiende, en cambio, por indefensión material, aquella situación en la que de modo real, efectivo y concreto la persona ha quedado privada de las garantías necesarias que permiten afirmar que el derecho de defensa ha sido constitucionalmente respetado (STC 6712-2005-PHC, F. J. 32).

(Fund. N° 36 y 37 de la STC 4968-2014-PHC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Derecho a la defensa letrada y procedimientos parlamentarios

“42. Al respecto, es cierto que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la asistencia letrada que el abogado defensor pueda plantear, dentro de los cauces legales, todas las objeciones materiales y formales que juzgue necesarias durante todas las etapas de investigación y juzgamiento, para que sean debidamente valoradas. Ahora bien, este contenido no puede considerarse transgredido si, pese a poder plantearlas, tales objeciones no son finalmente acogidas. Ciertamente, el contenido de una pregunta, su manera de formulación o su contexto puede denotar, eventualmente, la afectación de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a no ser obligado a declarar contra uno mismo o el derecho a ser juzgado por un juez independiente e imparcial, pero no per se el derecho de defensa. De hecho, antes bien, que se haya permitido plantear las objeciones evidencia que el derecho a la asistencia técnica ha sido efectivamente ejercido.

(Fund. N° 42 de la STC 4968-2014-PHC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Estándares del derecho a la motivación y sanción de inhabilitación en el juicio político

“14. (...) es conveniente tener presente que si bien las garantías judiciales son aplicables a todos los órganos del Estado que ejerzan materialmente funciones jurisdiccionales, también es cierto que tales garantías se aplican con las adaptaciones necesarias según el tipo de órganos estatales y procedimientos de que se traten, obviamente sin desnaturalizar la garantía. 15. En ese sentido, el Congreso de la República, cuando ejerce las atribuciones conferidas por los artículos 99.º y 100.º de la Constitución, utiliza la resolución legislativa para expresar determinados actos parlamentarios [entre las cuales se encuentran la imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública (Exp. N.º 0047-2004-AI, fundamento 17)] (...). 16. Este tipo de fuentes normativas con rango de ley no tienen parte considerativa sino solo resolutive, como los textos legales, porque la fundamentación de la sanción consta en el Informe Final de la Acusación Constitucional que se debate y aprueba en el Pleno del Congreso de la República (...). En el caso concreto, existiendo la debida fundamentación de la sanción en el Informe Final de la acusación constitucional, el Tribunal Constitucional estima que no se ha afectado el derecho fundamental al debido proceso en su manifestación de la debida motivación”.

(Fund. N.º 14 y 15 de la STC 3593-2006-PA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>)

El derecho a interrogar testigos no aplica en el ámbito de actuación de una Comisión Investigadora

“67. (...) a diferencia de otros procedimientos que pueden activarse en sede parlamentaria, el de las comisiones de investigación no es un procedimiento acusatorio, ni tampoco sancionatorio, sus conclusiones no siempre culminan en una recomendación de acusación, y, aunque así fuere, ellas no vinculan a ningún poder público. No es, pues, un ámbito en el que, a criterio de este Tribunal, opere el derecho fundamental a interrogar testigos como parte del derecho fundamental a la defensa”.

(Fund. N.º 67, STC 04968-2014-PHC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Presunción de inocencia y procedimientos parlamentarios

“43. (...) puede concluirse que el derecho a la presunción de inocencia se configura como una regla de tratamiento del imputado y como una regla de juicio. Sobre la extensión de este derecho, conviene tener presente que el Tribunal Europeo ha precisado que “no se limita a una simple garantía procesal en materia penal. Su alcance es más amplio y exige que ningún representante del Estado o de la autoridad pública declare que una persona es culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido establecida [en forma definitiva] por un tribunal” (Caso *Lizaso Azconobieta c. España*, sentencia del 28 de junio de 2011). (...) 45. Como regla de juicio, la presunción de inocencia impone que para declarar la responsabilidad penal de una persona se “requiere de una suficiente actividad probatoria de cargo, obtenida y actuada con las debidas garantías procesales. En caso de duda sobre la responsabilidad penal debe resolverse a favor del imputado” (inciso 1 del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Penal). Esta perspectiva de la presunción de inocencia determina que no puede trasladarse la carga de la prueba a quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está

probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia (Cfr. STC 02192-2004-AA/TC). Por dicha razón, en la STC 08811-2005-PHC/TC el Tribunal estableció que el derecho a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 2º, inciso 24, literal e) de la Constitución, obliga “al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones (...)”

(Fund. 43 y 45, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Derecho a ser juzgado por un órgano imparcial en sede parlamentaria

“19. (...) Como hemos señalado, las garantías judiciales, entre ellas la imparcialidad de los juzgadores, se adaptarán a las particularidades del juicio político. En el presente caso, es evidente que el órgano que impone la sanción es un órgano político y que sus integrantes, antes que jueces, son parlamentarios. Sin embargo, cuando participan en los procedimientos de acusación constitucional y juicio político deben respetar la garantía judicial de imparcialidad. 20. Ahora bien, es cierto que el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, órgano político por excelencia, muchas veces, se fundamenta en razones de oportunidad política; pero es cierto también que ello es limitado por la exigencia constitucional de determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponer, lo cual debe estar debidamente fundamentado y motivado...”

(Fundamentos 19 y 20 de la STC 3593-2006-PA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>).

Imparcialidad y comisiones investigadoras

“79. Pues bien, el Tribunal Constitucional ya ha referido que los derechos fundamentales a la independencia e imparcialidad de juzgador son extrapolables al ámbito de la sede parlamentaria cuando ella actúa mutatis mutandis ejerciendo competencias decisorias sobre la esfera subjetiva de las personas. Por antonomasia, cuando deba adoptar la decisión correspondiente sobre la suerte de un funcionario público enumerado en el artículo 99º de la Constitución, previo procedimiento de acusación constitucional (STC 00156-20 12-PHC, FF. J1. 54 - 55). Sin embargo, (...) lo que ahora corresponde dilucidar es si el derecho fundamental a la imparcialidad es exigible a los miembros de una Comisión de Investigación del Congreso de la República. A juicio del Tribunal Constitucional, la respuesta es claramente afirmativa, puesto que, en estricto, el atributo de la imparcialidad, por ser condición sine qua non para la interdicción de la arbitrariedad, debe ser predicable del accionar de todo poder público. 80. Empero, siendo un ámbito orientado a la investigación de hechos y no a la toma de decisiones que de modo inequívoco, por su sola adopción, inciden sobre la esfera subjetiva de las personas, el contenido de la imparcialidad aquí exigible, con los matices que quepa establecer, está mucho más cercano al que cabe oponer al Ministerio Público que al que impregna la labor de la jurisdicción. Por ello, resulta que no solo no es reprochable, sino que es inherente a una comisión de investigación que sus miembros, a medida que suman elementos de valoración, desarrollen una hipótesis del caso vinculada a los hechos que conocen, la cual, ciertamente, puede

inclinarse progresivamente a la atribución de responsabilidades a determinadas personas hasta que ella sea verosímil o definitivamente quede configurada una vez adoptadas sus conclusiones. Es por ello que el artículo 88° del Reglamento del Congreso establece que dichas comisiones pueden emitir recomendaciones orientadas a sancionar la conducta de quienes consideren responsables. Carece de sentido, pues, acusar a una comisión de investigación de pre-juzgamiento, cuando menos, como se decía, si por ello se entiende la construcción paulatina de una hipótesis previa al acto formal de juzgar. Es esa justamente su tarea.

(Fund. N° 79, 80 y 81 de la STC 04968-2014-PHC/TC, en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Integrantes de comisión investigadora y dimensión subjetiva de la imparcialidad

“82. Lo que sí resulta claramente exigible a los miembros de una comisión de investigación es el respeto por la imparcialidad desde un punto de vista subjetivo. De ahí que ningún miembro de la comisión pueda tener un interés personal directo o indirecto en el resultado de la investigación. De ahí que, en lo que resulte pertinente, por analogía, son aplicables a los miembros de una comisión las causales de inhabilitación previstas en el artículo 53°, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Penal. Para tales efectos debe interpretarse que la "enemistad manifiesta" a la que alude el literal b), evidentemente, no puede ser entendida como las divergencias de posición institucionales que son el resultado de la distinta correlación de las fuerzas políticas en un Parlamento. La confrontación de posiciones que puedan surgir entre congresistas, en tanto congresistas, o entre ellos y miembros afines de fuerzas políticas contrarias, es el resultado de la democrática pluralidad de partidos o movimientos políticos en el Congreso. No se trata de la enemistad personal, que es aquella a la que, debe entenderse, se refiere el artículo 53°, inciso 1, literal e), del Nuevo Código Procesal Penal. 83. De esta manera, mientras exista respeto por el honor y la buena reputación de las personas (artículo r de la Constitución) y no se realice una imputación directa de responsabilidad penal que resulte reñida con la presunción de inocencia (artículo r, inciso 24, literal e, de la Constitución), no resulta inconstitucional que los miembros de una comisión de investigación en sus intervenciones deslicen abrigar una hipótesis sobre el caso, una vez analizados los actuados respectivos. Por lo demás, sostener la tesis de que se encuentran jurídicamente impedidos de hacerlo es incompatible con la naturaleza eminentemente política del Parlamento.

(Fund. N° 82 y 83 de la STC 04968-2014-PHC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Deber de regular sistema de recusaciones, tachas y causales de impedimento para garantizar el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial

“54. (...) el Congreso deberá tener el mayor de los cuidados a la hora de legislar los procedimientos de infracción constitucional y de inhabilitación, ya sea por la comisión de delitos o por infracciones a la Constitución. Importa en este aspecto una estricta regulación de las recusaciones, formulación de tachas y una detallada lista de las causales de impedimento de los que integran las respectivas comisiones. 55. Subyace en la propia Constitución el derecho a ser juzgado en sede política por una autoridad independiente bajo criterios objetivos y razonables cuando el artículo 100° de la Ley Fundamental exige que la suspensión o inhabilitación del funcionario se vota sin la participación de la Comisión Permanente, toda vez que ésta ha sido la que ha acusado, no pudiendo en

consecuencia actuar como juez y parte o, en el mejor de los casos, como juez y fiscal al mismo tiempo. Este derecho también se encuentra previsto en el procedimiento de acusación constitucional (...).

(Fund. 54 y 55, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Principio *non bis in idem* y procedimientos parlamentarios

“63. En sede parlamentaria el principio *non bis in idem* prohíbe el que un alto funcionario vuelva a ser sometido a una nueva o a sucesivas investigaciones por los mismos hechos que ya han sido objeto de investigación, antejuicio o procedimiento de inhabilitación por infracciones a la Constitución. Una nueva investigación, por los mismo hechos que ya han sido investigados y votados en las Comisiones y/o en el Pleno del Congreso están prohibidas porque las finalidades de la investigación y acusación parlamentaria ya se han cumplido (fiscalización, perfeccionamiento de la legislación, control político, etc.). La apertura de nuevas investigaciones por hechos que ya han sido materia de investigación y procesamiento en sede política, sólo le está permitida al Ministerio Público o al Poder Judicial, siempre y cuando se hayan aportado nuevos elementos probatorios que permitan enervar el principio de la cosa decidida”.

(Fund. 63, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Derecho a ser investigado dentro de un plazo razonable de los altos funcionarios de la República en sede parlamentaria

“La inexistencia de un plazo de la investigación de las Comisiones Investigadoras; que dicho plazo quede al arbitrio del Pleno del Congreso de la República, ya sea al momento de constituir la Comisión Investigadora o de prorrogarlo, o de no haberse establecido en número de veces que el Pleno pueda extender la labor de las comisiones investigadoras, **afecta el derecho al plazo razonable**, dado que el vacío en la regulación del tiempo que debe durar la investigación, “puede traducirse en investigaciones indefinidas, *sine die*, ya que el Reglamento del Congreso no regula las consecuencias que origina el incumplimiento de los plazos que el Pleno del Congreso ha concedido a las Comisiones investigadoras (omisión de emitir informe preliminar en el tiempo establecido) (...)”. 69. (...) No obstante, el Tribunal Constitucional deja constancia de la reiterada doctrina en materia de plazo razonable, en el sentido de que los plazos legales no son absolutos, sino meramente referenciales, toda vez que cada proceso tiene sus particularidades. De ahí que, independientemente de una regulación expresa del plazo de investigación el control constitucional siempre está expedito, toda vez que no existen zonas exentas de control y, cualquiera que se sienta afectado en su derecho al plazo razonable, puede interponer el proceso constitucional que corresponda”.

(Fund. 68 y 69, STC 00156-2012-HC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>.)

Derecho a gozar de un tiempo razonable para realizar los descargos ante una comisión investigadora

“Más allá de que no se haya regulado un plazo para realizar los descargos ante una comisión investigadora, la violación del derecho fundamental a la concesión del tiempo para preparar la defensa resultará efectivamente constatado si, a la luz de las circunstancias del caso concreto, se aprecia que no se brindó al investigado un plazo razonable para articular su defensa”.

(Fund. 63 de la STC 4968-2014-PHC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Derecho a no ser sometido a procedimiento distinto de los previamente establecidos

“47. El Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho fundamental a no ser sometido a procedimiento distinto a los previamente establecidos, reconocido en el artículo 139°, inciso 3, de la Constitución "no garantiza que se respeten todas y cada una de las disposiciones legales que regulan el procedimiento, sea éste administrativo o jurisdiccional, sino que las normas con las que se inició un determinado procedimiento, sean alteradas o modificadas con posterioridad por otra" (STC 1593-2003-PHC, F. J. 12). El procedimiento de las comisiones de investigación se encuentra regulado en el artículo 88° del Reglamento del Congreso. La parte demandante no acusa la modificación del procedimiento previamente establecido; tampoco la inexistencia previa de dicho procedimiento. Acusa, como quedó dicho, que el "procedimiento de investigación (. . .) no cuenta con reglas preestablecidas ajustadas al debido proceso legal" . No existe, pues, violación al derecho fundamental a no ser sometido a procedimiento distinto al previamente establecido. 49. Ahora bien, la exhortación realizada por este Tribunal en el F. 1. 25 de la STC 00156- 20 12-PHC [El Tribunal Constitucional reitera su exhortación al Congreso de la República (STC N° 006-2003- AI/TC), para que éste cumpla con establecer en su Reglamento ' un procedimiento de acusación constitucional para los casos de juicio político' y para los que tienen lugar en las comisiones investigadoras, ya que resulta necesario fijar plazos de actuación, principios procesales, criterios para la ponderación de pruebas, requisitos para el levantamiento del secreto bancario, de las comunicaciones y de los documentos privados, medios de impugnación, tachas, recusaciones, impedimentos, etc] tampoco puede ser interpretada en el sentido de que mientras el Parlamento no la acoja todo acto que realice una Comisión de Investigación del Congreso resulta contrario al derecho fundamental al debido proceso.

(Fund. 47, 48 y 49 de la STC 4968-2014-PHC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

Las sanciones parlamentarias están sujetas al principio de razonabilidad y proporcionalidad

“(…) En principio cabe señalar que la inhabilitación política es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo hace distinta, precisamente por su naturaleza, a la inhabilitación penal (prevista en el artículo 36° del Código Penal) y a la inhabilitación administrativa (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos. En tal sentido, la facultad de imponer sanciones políticas por parte del Congreso es una facultad privativa y discrecional de él; pero, tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad. De ahí que, como ningún poder constituido está por encima del poder constituyente que se expresa jurídicamente en la Constitución, sea posible el

control jurisdiccional de los actos que realiza el Parlamento para imponer sanciones, cuando de ellos devenga una afectación al debido proceso parlamentario y la violación de los derechos fundamentales. (...)

(Fund. N° 17 y 18, STC 03760-2004-AA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03760-2004-AA.html>)

No corresponde anular decisión emanada en un antejuicio político donde no se ha vulnerado derechos fundamentales

“5. (...) el procedimiento de acusación constitucional mediante el cual se realiza el antejuicio político culmina con la expedición de la resolución legislativa en la cual conste el acuerdo del Pleno del Congreso de haber lugar a formación de causa o no. Dicho procedimiento puede ser sometido a revisión si se ha vulnerado alguno de los derechos constitucionales que comprende el debido proceso (...)

(Fund. N° 5, de la STC 05312-2006-PA/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/05312-2006-AA%20Resolucion.pdf>)

Derecho al secreto bancario y su levantamiento por una Comisiones Investigadora

“El Tribunal advierte que la regulación del levantamiento del secreto bancario es incompleta, a juzgar de las previsiones que contiene el artículo 88° del Reglamento del Congreso de la República, por lo que la ha integrado con las siguientes reglas: “8(...) a. Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario solo de los investigados. Para que esto suceda previamente debe conformarse la Comisión Investigadora y comunicársele al alto funcionario los hechos por los cuales va a ser investigado, es decir, debe respetarse el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación. b. La solicitud de la Comisión Investigadora debe motivar por qué es necesario, indispensable y pertinente el levantamiento del secreto bancario, en qué medida va a contribuir en el esclarecimiento del caso investigado y qué indicios o medios probatorios justifican el levantamiento del secreto bancario. La solicitud no puede ser inmotivada (...)

(Fund. N° 4, STC 00156-2012-PHC/TC (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>).

Levantamiento del secreto bancario por una Comisión investigadora: nuevas reglas jurisprudenciales

“88. En el F. J. 74 de la STC 00156-2012-PHC, en lo que ahora resulta pertinente, se sostiene lo siguiente: a. Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario solo de los investigados. Para que esto suceda previamente debe conformarse la Comisión Investigadora y comunicársele al alto funcionario los hechos por los cuales va a ser investigado, es decir, debe respetarse el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación. b. La solicitud de la Comisión Investigadora debe motivar por qué es necesario, indispensable y pertinente el levantamiento del secreto bancario, en qué medida va a contribuir en el esclarecimiento del caso investigado y qué indicios o medios probatorios justifican el levantamiento del secreto bancario. La solicitud no puede ser inmotivada. 89. Ciertamente es que cuando el literal a)

señala que para solicitar el levantamiento del secreto bancario "previamente debe conformarse la Comisión investigadora y comunicársele al alto funcionario los hechos por los cuales va a ser investigado", se incurre en un exceso que termina desvirtuando la finalidad de investigación de dicha solicitud de levantamiento del secreto bancario. 90. En tal sentido, es oportunidad para que este Tribunal rectifique dicho criterio y precise que el suceso que debe necesariamente verificarse antes de solicitar el levantamiento del secreto bancario es la conformación de la Comisión, más no la comunicación al investigado de los hechos por los cuales se va a investigar. Ello por el sencillo motivo de que esta última no es una condición previa que deba verificarse ni siquiera en el ámbito jurisdiccional, tal como deriva del artículo 235°, inciso 1), del Nuevo Código Procesal Penal, el cual dispone lo siguiente: El Juez de la Investigación Preparatoria, a solicitud del Fiscal, podrá ordenar, reservadamente y sin trámite alguno, el levantamiento del secreto bancario, cuando sea necesario y pertinente para el esclarecimiento del caso investigado. En efecto, en determinadas circunstancias, el éxito del objetivo que subyace tras una solicitud de levantamiento del secreto bancario se encuentra, justamente, en que la decisión jurisdiccional se adopte sin conocimiento aún de que existe una investigación de por medio, sin perjuicio de lo cual con posterioridad debe conocerse el sentido de la resolución para tener la posibilidad de controlar que esta se encuentre debidamente motivada".

(Fund. 89 y 90 de la STC 4968-2014-PHC/TC, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/04968-2014-HC.pdf>)

8. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y TRANSFUGISMO

La democracia representativa

"1. La idea de democracia representativa es el principio que articula la relación entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados. Este Tribunal, en el fundamento 7 de la STC 0030-2005-PI/TC, ha afirmado que, "son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (policys), sino generales (politics)" (...).

(Fund. N° 1 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

La democracia representativa como espacio para la deliberación y el principio mayoritario

"3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, (...) 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”.

(Fund. N° 3 y 4 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

La función parlamentaria como instrumento de la representación política

“7. El artículo 93 de la Constitución establece que los congresistas representan a la Nación. De ello se desprende que la razón de ser del Congreso es asegurar la soberanía representativa del pueblo, o, lo que es lo mismo, representar la voluntad popular. En general, la representación puede ser entendida como aquella relación que determina el reemplazo de un sujeto (representado) por otro (representante). En el plano político, la representación es la forma de expresión hacia afuera del poder político y, por tanto, es el elemento formal de su legitimidad. 8. Ahora bien, la idea de representación resulta inseparable de los conceptos de "soberanía" y "nación", los cuales se vinculan al gobierno representativo. Así, la Nación es la titular de la soberanía y delega el ejercicio de su poder en los distintos órganos del Estado. Las acciones de dichos órganos (actos de gobierno, leyes, sentencias, etc.) solo son legítimas si, a través de ellas, actúa la voluntad de la Nación a través de un proceso deliberativo, por lo que esta representación las legitima. De ahí que se afirme que la representación política es la garantía formal de la existencia de la soberanía impersonalizada. 9. Ahora bien, la representación política puede tener dos dimensiones: a) una formal, entendida como la simbolización-autorización generadora de una estructura estatal externa, basada jurídicamente sobre los principios de autonomía orgánica y competencia, y; b) otra material, definida como el proceso político-ideal que posibilita que la voluntad popular se exprese y se actualice en la acción de los órganos dirigentes, legitimados democráticamente ante el pueblo y políticamente responsables ante éste. 10. De lo anterior, se deduce que el "mandato parlamentario" es un instrumento institucionalizado para la representación política; un dispositivo técnico jurídico la participación 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”.

(Fund. N° 7,8 y 9 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

La representación política en un Estado de partidos

“16. Con la aparición de los partidos de masas nacidos en el periodo de entreguerras — dotados de un aparato organizativo autónomo y permanente, basados además en el concepto de militancia y disciplina interna— sobrevino lo que cierto sector de la doctrina ha denominado un "Estado de partidos", que contrasta con el esquema representativo liberal anterior: son los partidos políticos los agentes encargados de concretizar la voluntad popular. Esto implicó, primero, el cambio de un modelo de sufragio restringido a uno universal, así como su posterior reconocimiento como derecho fundamental. De esta forma, es el representante quien manifiesta la voluntad del elector, articulada en torno a los partidos políticos y, a partir de ello, se advierten dos nuevos tipos de relación

representativa: i) la del elector-partido, en el que la ciudadanía confía su voto en una opción política determinada y no ya (o no al menos únicamente) en un representante individualmente considerado, y; ii) la del congresista-partido, en el que se advierte una disciplina que debe ser respetada por el representante electo hacia el grupo político a través del cual pudo acceder al cargo político”.

(Fund. N° 16 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Modelo de representación política mixta en la Constitución de 1993

“21. Dado que los congresistas de la República representan a la Nación, entendida esta como a la ciudadanía en su conjunto, y que puede ejercer su voluntad a través de organizaciones políticas constituidas para tal efecto, en realidad, nuestro sistema adopta un modelo mixto de representación política, que busca un equilibrio entre la independencia en el ejercicio del mandato parlamentario y la importancia de las organizaciones políticas como soporte para el buen ejercicio de dicho mandato, con el fin esencial de garantizar que se concrete la voluntad popular. A partir de este equilibrio se debe buscar que el compromiso del representante con el elector se articule necesariamente en el seno de una candidatura, de un partido y de un grupo parlamentario”.

(Fund. N° 21 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

El transfuguismo falsea la voluntad popular expresada en el proceso de elección

“56. En este escenario, el transfuguismo es concebido como un acto desleal, en la medida que hace prevalecer intereses personales por sobre la voluntad popular, falseando lo expresado en las urnas y poniendo de manifiesto una contradicción entre las expectativas de los sujetos representados (la ciudadanía) —que actúan a través de los partidos políticos— con la actuación de los sujetos representantes (los parlamentarios). En ese sentido, se ha señalado que el transfuguismo tiene carácter bidimensional, en la medida que afecta directamente a la soberanía popular y a los partidos políticos.

(Fund. N° 56 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

“58. Ahora bien, conviene anotar que el transfuguismo ilegítimo constituye una grave vulneración de la voluntad popular en el proceso de elección (artículo 176 de la Constitución), de la proporcionalidad en la representación parlamentaria (artículo 187 de la Constitución) e incluso, en ciertos casos, del mandato constitucional de lucha contra toda forma de corrupción derivada de los artículos 39 y 41 de la Constitución [fundamento 11 del ATC 0006-2006-CC/TC; fundamento 16 de la STC 0017-2011-APTC]. 59. Asimismo, un acto de transfuguismo ilegítimo, especialmente aquel que supone un beneficio de carácter económico, también puede implicar la afectación de bienes jurídicos penales, como el "correcto funcionamiento de la administración pública", lo que finalmente puede generar la imputación de determinados tipos penales (delitos de cohecho pasivo propio, enriquecimiento ilícito, etc.). Ello se justificaría en el hecho de que el congresista "vende" su pertenencia a un partido político y a sus ideales para alinearse a otro grupo (ya sea de manera indirecta a través del voto uniforme, ya sea de manera directa con el traspaso de congresista a otro

grupo que conlleva a una "compra global" del voto), lo que supone la vulneración de sus deberes funcionales relacionados con el libre ejercicio del mandato parlamentario que garantiza la Constitución".

(Fund. N° 58 y 59 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Necesidad de distinguir entre transfuguismo legítimo e ilegítimo

"57. Es por ello que debe distinguirse claramente la motivación que conlleva a que el representante popular abandone su grupo político, porque únicamente en cierto grupo de casos es que cabe valorar negativamente el comportamiento descrito. A una conclusión similar llega la Corte Constitucional de Colombia cuando sostiene que el rechazo que produce la práctica del transfuguismo político no puede ser entendido en términos absolutos, en el sentido de que igualmente resulte reprochable el comportamiento de quien, movido por sus íntimas convicciones ideológicas decida abandonar una agrupación política y vincularse a otra [fundamento 18.4 de la C-334/14], lo que se ha denominado "transfuguismo legítimo". De todo ello se infiere entonces que los motivos que pueden llevar a un representante elegido por el pueblo a rechazar la directrices del grupo político que lo llevó al Congreso, o a abandonarlo, son diversos por lo que no pueden ni deben recibir la misma respuesta jurídica".

(Fund. N° 57 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Deber de legislar con el propósito de desincentivar el transfuguismo

"38. Como se aprecia de lo expuesto supra, la consolidación del sistema de democracia representativa, reconocido en el artículo 43 de la Constitución, exige que nuestro sistema jurídico regule, con el propósito de desincentivar, el fenómeno del transfuguismo. Esto se torna aun más necesario en la medida que se trata de un proceder recurrente en nuestra clase política. 39. Asimismo, y teniendo en cuenta los sucesos antes mencionados, resulta preciso que se elabore un informe en el que se dé cuenta de todos los actos de transfuguismo ocurrido en el período comprendido entre los años 1980 y 2016, toda vez que la Nación tiene el derecho de conocer sobre los actos de transfuguismo y los motivos que dieron lugar a los mismos. Ello contribuirá a que se conozcan las verdaderas dimensiones y consecuencias que este fenómeno ha generado en el funcionamiento del Congreso y, en general, en el mismo Estado. En ese sentido, este Tribunal exhorta al Congreso de la República para que elabore dicho informe en el marco de sus competencias y atribuciones reconocidas en la Constitución".

(Fund. N° 38 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

"42. Por ello, resulta imperioso que la adopción de medidas contra el transfuguismo sea abordada desde una perspectiva integral, actuando contra los factores que promueve su comisión. El objetivo debería ser establecer un sistema institucional y un sistema de desincentivos del transfuguismo que permita alinear los intereses particulares de los actores políticos con los fines de los partidos y grupos políticos a fin de evitar el traspaso de parlamentarios. Complementariamente, los propios

partidos políticos deben establecer mecanismos y filtros eficaces que permitan escoger a candidatos idóneos para la postulación al Congreso, que muestren un nivel de compromiso importante con el ideario del partido, a fin de garantizar que se cumpla con la voluntad popular. En este último caso, no debe olvidarse que la conducta del tráfuga no solo constituye una crítica al sistema sino también al partido afectado y, en general, al sistema de partidos políticos por permitir que se produzca dicha situación. Evidentemente, todo ello pasa no solo por la modificación al Reglamento del Congreso, sino que también comporta importantes modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, o, de ser el caso, a la propia Constitución. El Congreso de la República es el primer llamado a ejercer esta labor.

(Fund. N° 42 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Deber de adoptar medidas legislativas que sancionen el transfuguismo ilegítimo

“76. Bajo esta misma perspectiva, resulta válido que el legislador adopte medidas para sancionar las conductas más reprochables de transfuguismo, así como desalentar inclusive aquellas disidencias políticas realizadas al amparo del ejercicio de derechos fundamentales (libertad de conciencia, libertad de expresión, etc.). Ello con la finalidad de garantizar el pluralismo político que el sufragio democrático y el sistema electoral buscan obtener en una elección democrática. 77. Tales medidas disuasorias de transfuguismo tendrían por finalidad fortalecer las atribuciones de los grupos parlamentarios, entre las que se puede resaltar las siguientes: la imposibilidad del tráfuga de gozar de ciertas facultades y atribuciones sino sólo a través de su grupo parlamentario, para formular iniciativas distintas a las legislativas, integrar la Junta Directiva del Congreso, presidir comisiones, y, finalmente, establecer como causal de inelegibilidad parlamentaria el haber sido un tráfuga ilegítimo declarado en sede del parlamento y/o en mérito de una condena judicial que lo inhabilite en sus derechos políticos”.

(Fund. N° 76 y 77 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Prohibición de impedir que congresistas que se hayan apartado de sus grupos parlamentarios con motivos fundados puedan conformar nuevos grupos parlamentarios

“78. Sin embargo, 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, tal y como fuera expuesto supra. En los otros casos, el Tribunal resalta que el Congreso tiene un amplio margen de apreciación para imponer las sanciones respectivas a los congresistas que, por motivos estrictamente económicos o egoístas, desconozcan la voluntad popular y las perspectivas del partido o agrupación con la que fue electo”.

(Fund. N° 78 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

“88. Este Tribunal considera 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. Así pues, con esta medida se pretendería reprimir el "transfuguismo" atendiendo únicamente a su elemento objetivo (la separación de un congresista de su grupo parlamentario), dejando de lado el elemento subjetivo (el móvil o la motivación que justificó dicha separación), lo que incluiría el supuesto denominado "transfuguismo legítimo".

(Fund. N° 88 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Deber de respetar la libertad de conciencia cuando se someta a escrutinio el retiro de un congresista del grupo parlamentario

“92. Tampoco se puede justificar la restricción del derecho a la libertad de conciencia de los representantes parlamentarios apelando a la dificultad en la probanza del móvil que tuvo el congresista para renunciar a su grupo parlamentario, toda vez que desconoce la importancia del derecho a la libertad de conciencia en el ejercicio de la función congresal. La dificultad de probanza de la motivación ilícita es una problemática distinta a la analizada, que exige la adopción de medidas especiales pero que, bajo ningún escenario, pueden supeditar el respeto y goce de un derecho fundamental. En otras experiencias constitucionales se ha propuesto la creación de comisiones de investigación especiales para investigar situaciones de transfuguismo ilícitas, que permitan adoptar además la suspensión del parlamentario investigado en función a la gravedad de los hechos.

(Fund. N° 92 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

No corresponde al Reglamento Parlamentario asegurar la disciplina de los partidos

“93. Del texto normativo del artículo 37 inciso 5 del Reglamento del Congreso se aprecia que esta disposición busca garantizar, más que la lucha contra el transfuguismo, la disciplina de los grupos parlamentarios. En efecto, en la medida que la prohibición de conformar grupos parlamentarios o adscribirse a uno constituido impuesta a los congresistas que se retiren o renuncien, sean separados o expulsados de sus grupos parlamentarios originarios (aspecto objetivo), no toma en consideración la motivación presentada por el congresista que explica dicha separación (aspecto subjetivo), puede constituir un mecanismo para sancionar todo tipo de disidencia o crítica al interior del grupo parlamentario, inclusive en aquellos temas en los que se requiere un voto u opinión a conciencia del funcionario público, lo que vaciaría de contenido la garantía de inviolabilidad de votos y opiniones, prevista en el artículo 93 de la Constitución. 94. Tal situación se visibiliza especialmente en los supuestos de separación y expulsión, en la medida que los partidos políticos gozan de un amplio margen de libertad para regular en sus respectivos estatutos las causas de expulsión. El que los partidos tengan de forma exclusiva esta potestad podría generar, de manera encubierta,

situaciones de 'purgas políticas'. A partir de ello, se entiende entonces que la única posibilidad de regular el transfuguismo es objetivarla lo más posible sin dejar margen al partido para apreciar discrecionalmente la lealtad o deslealtad del funcionario público”.

(Fund. N° 93 y 94 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Supuestos justificados de transfuguismo

“101. Es decir, la omisión en la que incurre la disposición cuestionada da lugar a un supuesto de discriminación por indiferenciación, toda vez que habilita un trato igual a dos categorías sustancialmente desiguales, pues queda claro que la intensidad en la afectación de los derechos o atribuciones funcionales del Congresista no puede ser la misma si éste invoca alguna causa legítima (como pueden ser el cambio de orientación ideológica del partido, la mutación ideológica personal, desaparición o crisis del partido, discrepancias con la dirección del partido o grupo parlamentario), que si concurre una causa ilegítima (como, el oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas o la compensación económica). En el primer supuesto bien puede el legislador aplicar una política de desincentivos al transfuguismo legítimo, a través de restricciones razonables y proporcionales a las atribuciones de los Congresistas; mientras que en el segundo, le corresponde sancionar este tipo de conductas, pudiéndose valer para tal efecto de intervenciones de mayor intensidad en tales derechos o atribuciones.

(Fund. N° 101 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Transfuguismo ilegítimo puede ser sancionado en el Código de Ética Parlamentaria y en el Código penal

“132. (...) es necesario que se analicen e implementen otras medidas para aquellos casos de congresistas que se alejen de su grupo parlamentario original, tomando en cuenta la situación concreta que motivó dicho alejamiento. En ese sentido: a) Ante casos de transfuguismo ilegítimo, donde se verifique la venta del voto a cambio de un beneficio económico o de otra índole, las medidas aplicables podrían ser de carácter sancionatorio, no solo a través del Código de Ética del Congreso, sino también a través de los procedimientos de carácter político que prevé la Constitución (juicio por infracción constitucional) e inclusive, de ser el caso, desde el ámbito penal (delito de cohecho pasivo, enriquecimiento ilícito, etc.).

(Fund. N° 132 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

“149. A sí pues, este Tribunal considera que el legislador adopte medidas diferenciadas ante el retiro, renuncia, separación o expulsión de un parlamentario de su grupo político, tomando en cuenta las razones o móviles que explican dicho alejamiento. En ese sentido: i) en el supuesto de transfuguismo que se base en razones egoístas o particulares en contra del interés común, ya sea que exista o no un beneficio económico o de otra índole (ilegítimo), se deben implementar todas las medidas necesarias para sancionar dicha acción, incluyendo de ser el caso el ámbito penal; ii) en el supuesto de renuncia o separación por razones fundadas en el ejercicio de la libertad de conciencia,

las medidas a adoptar deben respetar las funciones inherentes al cargo parlamentario que ostenta el funcionario (creación de grupos parlamentarios, presentación de proyectos de ley, etc.), aunque sí podrían limitar aquellas funciones y derechos vinculados con su pertenencia a una agrupación política (postulación a cargos directivos al interior del Congreso)”.

(Fund. N° 149 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Medidas para los casos de disidencia política legítima de los congresistas

“132. (...) b) Ante casos de disidencia política donde no se verifique la existencia de 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.)

(Fund. N° 132 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)

Libertad ideológica del parlamentario e ideario de los partidos políticos

“18. Si bien los congresistas tienen amplia libertad e independencia en el ejercicio de su labor, lo que se complementa con el reconocimiento de diversas prerrogativas propias de un modelo liberal (prohibición del mandato imperativo, inviolabilidad del voto y opiniones, inmunidad parlamentaria, previstas en el artículo 93 de la Constitución), también lo es que, dentro del esquema del mandato representativo que la Constitución atribuye a los congresistas, también adquieren especial relevancia los partidos o las organizaciones políticas que facilitaron su elección. Esta afirmación se deriva de lo estipulado en el artículo 35 de la Constitución, el cual señala que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos de manera individual o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. 19. Es importante recordar que, al ser casi imposible la materialización de la participación constante de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas, los partidos políticos suelen presentar propuestas ideológicas para que ella pueda verse representada en alguna de ellas. Por ello, muchas veces la integridad ideológica actúa como un importante filtro para identificar si la labor del representante se condice con la línea de pensamiento que mostró antes del proceso electoral [...]. Sin embargo, también nota este Tribunal que, en no pocas oportunidades, los partidos políticos deben enfrentar situaciones o cuestiones no previstas en su propio ideario, por lo que resulta importante que se reconozca un considerable margen de maniobra para que el representante, con una visión de Estado, pueda optar por la solución que estime más pertinente. Ya no son, pues, los clásicos "cahiers d'instructions", propios del derecho medieval. En la actualidad, el dinamismo de las sociedades modernas invita a considerar la posibilidad de que el representante cuente con un respetable espacio de decisión. De ello no se deduce, sin embargo, que esta delegación haga las veces de un cheque en blanco a su favor”.

(Fund. N° 18 Y 19 de la STC 0006-2017-PI/TC, en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>)