

CUESTIONARIO

Responda de forma breve a las siguientes preguntas, rogándole que remita la respuesta a la Secretaría Permanente de la Conferencia antes del próximo día 15 de marzo.

I. EL SISTEMA DE RELACIONES ENTRE LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

1. **Describa brevemente el sistema de relaciones (control parlamentario, responsabilidad política, orientación política, intervención conjunta en materia legislativa, etc...) entre los poderes legislativo y ejecutivo diseñado en la Constitución.**

Rpta. El artículo 43° de la Constitución establece que la República del Perú se rige y organiza conforme al principio de separación de poderes. La forma como está diseñado el sistema de relaciones entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Jurisdiccional, permite sostener que el referido principio no debe ser entendido como la simple distribución de competencias y atribuciones entre estos poderes entre sí, y entre ellos y el resto de órganos constitucionales, sino como la institucionalización, por un lado, de un balance o equilibrio de poderes que evite que un solo órgano concentre desproporcionadamente el ejercicio de funciones del Estado; y por otro, de un sistema de controles mutuos, que permita hacer efectiva la responsabilidad política y/o jurídica de las autoridades y funcionarios, en caso de que rebasen los límites impuestos por la Norma Fundamental. En definitiva, la Constitución no recoge solamente un sistema de distribución del poder, sino un sistema de balance y controles entre poderes.

El Congreso de la República tiene, por antonomasia, la tarea de legislar (art. 102° 1 de la Constitución –C–) y de fiscalizar (art. 97° C), mientras que al Poder Ejecutivo compete dirigir la política general de gobierno y la gestión de los servicios públicos (arts. 118° 3 y 119° C). Existen, no obstante, ciertos puntos de contacto entre sus funciones, así como ciertos mecanismos de control entre estos poderes que no permiten calificar al régimen político peruano como llanamente “parlamentarista” o “presidencialista”, sino acaso (como algunos suelen afirmar) como un régimen “semipresidencialista”. Así, por ejemplo, no solo el Poder Legislativo dicta normas con rango de ley, sino que también el Ejecutivo puede hacerlo, previa delegación de facultades legislativas de parte del Congreso (decretos legislativos; art. 104° C) o en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso (decretos de urgencia; art. 118° 19 C).

El control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Poder Ejecutivo: se manifiesta a través de tres clases de mecanismos: **a) mecanismos de control político estricto**, que se caracterizan por poder generar como consecuencia de su aplicación el cese de la autoridad en el ejercicio del cargo (moción de censura, cuestión de confianza, voto de investidura, antejuicio político y juicio político); **b)**

mecanismos de control político amplio, la mayoría de los cuales son manifestaciones de las competencias fiscalizadoras que ejerce el Congreso de la República (interpelación, invitación, estación de preguntas y respuestas, solicitudes de información y procedimientos de investigación); y **c) mecanismos de control político normativo**, que consisten en los procedimientos legislativos de control de validez *ex post* de las normas con rango de ley expedidas por el Poder Ejecutivo, es decir, de los decretos legislativos, de los decretos de urgencia y de los tratados internacionales que al amparo del artículo 57° de la Constitución puede celebrar.

Por su parte, el Presidente de la República ejercer **un control político estricto** sobre el Congreso pudiendo disolverlo si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, y **un control político amplio** manifestado en la competencia para, antes de su promulgación, observar leyes aprobadas por el Congreso.

Una descripción algo más detallada de estos mecanismos de control mutuo se desarrolla en la siguiente respuesta.

2. **¿Cuáles son los principales mecanismos de control del poder legislativo sobre el poder ejecutivo? ¿Cuáles de esos mecanismos implican la demanda de responsabilidad política? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.**

Rpta. Los mecanismos de control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo son los siguientes:

A) Mecanismos de control político estricto:

- a) **Moción de censura (art. 132° C y 86° del Reglamento del Congreso – RC–):** La pueden plantear los congresistas luego de la interpelación, de la concurrencia de los ministros para informar, o debido a su resistencia para acudir en este último supuesto o luego del debate en que intervenga el ministro por su propia voluntad. La deben presentar no menos del 25% del número legal de congresistas (33). Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (66). El Consejo de Ministros o los Ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las 72 horas siguientes.
- b) **Cuestión de confianza (arts. 131° y 132° C, y 86° RC):** Solo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso. Puede presentarla el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o cualquiera de los ministros. Si la confianza es planteada por el Presidente del Consejo de Ministros y ésta le es rehusada, o si es censurado, se produce la crisis total del gabinete, lo cual implica que todos los ministros están en la obligación de poner su cargo a disposición del Presidente de la República.

c) **Voto de investidura (art. 130° C y 82° RC):** Dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Pleno negara su confianza al Consejo de Ministros, el Presidente de la República aceptará la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato.

d) **Antejuicio político (arts. 99°, 100° y 117° C, y 89° RC):** Corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar constitucionalmente ante el Pleno del Congreso de la República, al Presidente de la República, congresistas, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional, miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, vocales de la Corte Suprema, fiscales supremos, Defensor del Pueblo y Contralor General, por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después de haber cesado en éstas. El acuerdo aprobatorio de la acusación requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente.

Levantada la prerrogativa de antejuicio político, y previa denuncia por parte del Ministerio Público, el funcionario es sometido al proceso judicial correspondiente ante la Corte Suprema. Mientras se desarrolla el proceso penal, el Congreso puede suspender al funcionario en el ejercicio de sus funciones. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación que se requiere para levantar la prerrogativa funcional. Una vez impuesta la sanción penal a través de una sentencia judicial firme, el Congreso, como consecuencia de la votación de la mayoría simple de sus miembros, puede destituir e/o inhabilitar al funcionario para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años.

El Presidente de la República solo puede ser acusado durante su mandato por la supuesta comisión de los siguientes delitos: traición a la patria, impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, disolver el Congreso (salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución) impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

El acusado tiene derecho a ejercer debidamente su defensa.

e) **Juicio político (arts. 99°, 100° y 113° 2 C, y 89° y 89°-A RC):** Corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar constitucionalmente ante el Pleno del Congreso de la República a cualquiera de los funcionarios antes enumerados, por las infracciones de la Constitución o faltas de orden político en las que incurran en el ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después de haber cesado en éstas. El acuerdo aprobatorio de suspensión, destitución o inhabilitación hasta por 10 años en el ejercicio de la función pública, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente.

Conforme al artículo 113°, inciso 2, de la Constitución, también es posible que el Congreso instaure un juicio político contra el Presidente de la República por su permanente incapacidad moral. En este caso, el pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del 20% del número legal de congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten. Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el 40% de congresistas hábiles. El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso.

El acusado tiene derecho a ejercer debidamente su defensa.

B) Mecanismos de control político amplio:

- a) Interpelación (art. 131° C y art. 83° RC):** El pedido de interpelación a un ministro o al Consejo de Ministros lo formula no menos del 15% del número legal de Congresistas (20). Debe estar acompañado del respectivo pliego interpelatorio. La admisión de la moción de interpelación requiere el voto de por lo menos un tercio de congresistas hábiles. El Pleno del Congreso acuerda día y hora para que los ministros contesten la interpelación, lo que les será comunicado con anticipación, acompañando el pliego respectivo.
- b) Invitación (art. 84° RC):** La invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso se acuerda mediante Moción de Orden del Día tramitada en forma simple, y se hace efectiva mediante oficio de invitación y transcripción de la parte resolutive de la Moción aprobada. La invitación para informar en las Comisiones se acordará en el seno de la Comisión.
- c) Estación de preguntas y respuestas (art. 85° RC):** Cada uno de los congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la misma que será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros, los ministros de Estado a quienes se dirigen las preguntas o el ministro de Estado designado por el Presidente del Consejo de Ministros para atender la estación de preguntas.
- d) Solicitudes de información (art. 87° RC):** Cualquier congresista puede pedir a los ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras de Pensiones, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes. El requerido está obligado a entregar la información.

e) **Procedimientos de investigación (art. 88° RC):** El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables.

C) Mecanismos de control político normativo:

a) **Control de decretos legislativos (art. 104° C y 90° RC):** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de los decretos legislativos que dicta. El Congreso los controla y puede proceder a su posterior derogación.

b) **Control de decretos de urgencia (art. 118° 19 C y 91° RC):** El poder Ejecutivo puede dictar en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso los controla y puede proceder a su posterior derogación.

c) **Control de tratados internacionales ejecutivos (arts. 157° y 156° C, y 92° RC):** El Congreso también ejerce un control *ex post* sobre los tratados internacionales que, al amparo del artículo 57° de la Constitución, celebra el Poder Ejecutivo. Como consecuencia de dicho control, a través de una resolución legislativa, puede dejar sin efecto en el orden interno el referido tratado.

3. **¿Cuáles son los mecanismos de control del poder ejecutivo respecto del poder legislativo? Describa brevemente cada uno de ellos especificando las referencias normativas (constitucionales o legislativas) que detallan su regulación.**

Rpta. Los mecanismos de control político del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo son los siguientes:

A) Control político estricto. Disolución del Congreso (arts. 134°, 135° y 136° C): El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses contados desde la fecha de disolución. Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato ni cuando se haya declarado el estado de sitio. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto

ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

B) Control político amplio. Observación de las leyes (art. 108° C): El Presidente de la República tiene la competencia para, antes de su promulgación, observar leyes aprobadas por el Congreso. Si el Congreso, a pesar de la observación presidencial, insiste en aprobar la ley, su promulgación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

4. ¿Cuáles son los mecanismos de resolución de los conflictos entre ambos poderes? ¿Existen mecanismos jurisdiccionales más allá de los mecanismos políticos? Realice una breve descripción de los mecanismos procesales de control por la jurisdicción constitucional de la actuación de los poderes legislativo y ejecutivo y de resolución de los conflictos entre ambos. ¿Existen mecanismos de resolución de conflictos que no se residencien en sede constitucional? En caso afirmativo detállelos.

Rpta. Además de los mecanismos políticos para la solución de los conflictos entre ambos poderes, existe un proceso constitucional concebido para ello, aunque, evidentemente, bajo un enfoque jurídico. Se trata del proceso competencial, regulado en el artículo 109° y siguientes del Código Procesal Constitucional (CPCo.). Es un proceso de única instancia ante el Tribunal Constitucional, por vía del cual éste dirime los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales y los gobiernos regionales o municipales. Debe precisarse que de acuerdo al artículo 110° del CPCo., si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, la vía adecuada para solucionar el conflicto es el proceso de inconstitucionalidad, regulado en el artículo 98° y siguientes del mismo Código.

En general, el proceso llamado a controlar la validez constitucional de las normas con rango de ley, sea que hayan sido dictadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo u otro órgano del Estado, es el proceso de inconstitucionalidad. Por su parte, el control de actos u omisiones por parte de autoridades y funcionarios del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo que violen derechos fundamentales se realiza a través de los denominados procesos constitucionales de tutela de derechos: hábeas corpus (si se acusa la violación de la libertad individual o derechos conexos), hábeas data (si se acusa la violación del acceso a la información pública o de la autodeterminación informativa) o amparo (si se acusa la violación de cualquier otro derecho fundamental). Los procesos de tutela de derechos son conocidos en primera y segunda instancia por el Poder Judicial. Ante una eventual sentencia desestimatoria en segunda instancia es posible interponer un recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional.

Los reglamentos o normas administrativas de alcance general expedidas por el Poder Ejecutivo y sus distintos organismos, pueden ser controlados en su validez a través del proceso de acción popular (art. 84° y siguientes del CPCo.) que es conocido en doble instancia por el Poder Judicial.

II. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES, CORTES Y SALAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad legislativa del Parlamento?

Rpta. Los criterios generales que deben ser observados por las normas con rango de ley, incluyendo, desde luego, las que dicta el propio Congreso de la República, para que resulten conformes con la Constitución, han sido recientemente resumidos en la STC 0001-2010-PI. En ella se lee lo siguiente: “En el ámbito de un Estado Constitucional, para que [una norma con rango de ley] sea válid[a], debe cumplir, esencialmente, con tres condiciones formales y con una condición sustantiva. Las condiciones formales son: a) haber sido emitid[a] por el órgano competente (condición de competencia formal); b) haberse circunscrito al ámbito material predeterminado por el sistema jurídico (condición de competencia material); y, c) haberse observado el procedimiento preestablecido para su dictado (condición de procedimiento). La condición sustantiva es que el contenido de [la norma con rango de ley] (lo que ordena, prohíbe o permite), resulte conforme con los derechos, valores y principios sustantivos reconocidos en la Constitución. (...). Es evidente que las condiciones de competencia formal y las condiciones de competencia material de validez de [las normas con rango de ley] son, en cierto modo, ‘dos caras de la misma moneda’: si [una norma con rango de ley] incurre en un vicio de competencia formal, es porque no debió ser dictad[a] por un concreto órgano, y ello determina que este órgano haya incurrido en un vicio de competencia material al haberse ocupado de una materia reservada a otro” (Fundamento jurídico N.º –F. J– 9).

2. ¿Cuáles son los límites constitucionales generales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad normativa del Ejecutivo en el ámbito de las normas con rango de ley? ¿y respecto de las normas de rango reglamentario?

Rpta. Desde luego, los criterios antes referidos son también exigibles a las normas con rango de ley expedidas por el Ejecutivo. Sin embargo, aquí cabría hacer algunas precisiones. Además de respetar los valores, principios y derechos constitucionales, los decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo, no pueden ir más allá de la materia específica delegada por el Congreso de la República, a través de la ley delegativa. Asimismo, no pueden emitirse excediendo el plazo determinado por la ley

autoritativa. En caso contrario, violarán directamente la ley autoritativa (parámetro interpuesto) e indirectamente el artículo 104° de la Constitución; en otras palabras, incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad “indirecta” en los términos del artículo 75° del CPCo.

Tal como ha señalado el Tribunal Constitucional, “en determinadas ocasiones, e[ll] parámetro [de constitucionalidad] puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (*v.g.* la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de *‘normas sobre la producción jurídica’*, en un doble sentido; por un lado, como *‘normas sobre la forma de la producción jurídica’*, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como *‘normas sobre el contenido de la normación’*, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido” (SSTC 0007-2002-PI, F. J. 5; 0020-2005-PI / 0021-2005-PI – acumulados–, F. J. 27; entre otras).

Por otra parte, es jurisprudencia reiterada y pacífica del Tribunal Constitucional (SSTC 0008-2003-PI, F. J. 60; 0025-2008, F. J. 6; 0004-2011-PI, F. J. 20; 0028-2011-PI, F. J. 6; entre otras), el señalar que para que los decretos de urgencia dictados por el Ejecutivo resulten conformes con la Constitución, además de cumplir con las condiciones expresamente exigidas por el artículo 118°, inciso 19, de la Constitución, deben cumplir también con los siguientes requisitos:

- **Excepcionalidad:** Deben estar orientados a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto.
- **Necesidad:** Las circunstancias deberán ser de naturaleza tal que no es posible esperar el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción).
- **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- **Generalidad:** Debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses privados.
- **Conexidad:** Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. No está autorizado incluir disposiciones que no guarden relación alguna con la situación que se trata de afrontar ni aquéllas que no modifican la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad. Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de

acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.

3. ¿Cuáles son los límites constitucionales definidos por la jurisprudencia constitucional respecto de la potestad presupuestaria?

Rpta. De acuerdo con la STC 0004-2004-CC, F. J. 9, la actividad presupuestal se rige por los siguientes principios:

- a) **Principio de legalidad:** Previsto en el artículo 78° de la Constitución, el cual establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que solo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal. Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.
- b) **Principio de competencia:** Previsto en los artículos 78°, 79°, 80°, 160° y 162° de la Constitución, delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto.
- c) **Principio de justicia presupuestaria:** Contemplado en los artículos 16° y 77° de la Constitución. Alude a que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común.
- d) **Principio de equilibrio financiero:** Previsto en el artículo 78° de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.
- e) **Principio de unidad:** Previsto en el artículo 77° de la Constitución, el cual establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.
- f) **Principio de exactitud:** Derivado del artículo 77° de la Constitución, impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.
- g) **Principio de anticipación:** Previsto en los artículos 78° y 80° de la Constitución, que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.

- h) **Principio de anualidad:** Previsto en el artículo 77° de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.
- i) **Principio de programación:** Previsto en el artículo 77° de la Constitución, el cual señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.
- j) **Principio de estructuración:** Previsto en el artículo 77.º de la Constitución. Establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía.
- k) **Principio de no afectación:** Previsto en el artículo 79º de la Constitución, que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos.

4. Principales cuestiones planteadas en relación con el control parlamentario del Poder Ejecutivo. Detalle si existe jurisprudencia constitucional (y cuál es su contenido básico) respecto de los mecanismos de control parlamentario en sentido estricto (*ad. ex.* mociones de censura, votos de confianza, investidura parlamentaria, etc.) y en sentido amplio (*ad. ex.* preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc...)

Rpta. En relación con los mecanismos de control parlamentario, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, en esencia, a propósito del procedimiento de acusación constitucional (antejuicio político y juicio político). En este ámbito, la sentencia más importante continúa siendo la signada con el número 0006-2003-PI. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional establecería las diferencias básicas entre el antejuicio político y el juicio político, así como las condiciones constitucionales para poder levantarse la prerrogativa funcional de antejuicio o imponer las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación previstas en el artículo 100º en el marco de un antejuicio o de un juicio político. También se establecieron los criterios básicos para poder acusar constitucionalmente al Presidente de la República, así como para declarar la vacancia por incapacidad moral prevista en el artículo 113º, inciso 2, de la Constitución.

Así, en dicha sentencia se puede leer lo siguiente: “el antejuicio 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” (F. J. 3). “De esta forma, en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso pueden ser, en cierta medida, asimiladas a las del Ministerio Público (porque acusa), e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga), pero nunca a las del juez decisor (porque nunca sanciona). Y es que la facultad de aplicar sanciones sobre la base de argumentos jurídico-penales, es exclusiva del Poder Judicial” (F. J. 3). En esta sentencia, se precisó que la votación necesaria para levantar la prerrogativa funcional de antejuicio político, es la mitad más uno de su número legal de miembros, sin participación de los miembros la Comisión Permanente (F. J. 12), lo que luego se introdujo en el artículo 89° del Reglamento del Congreso.

De otra parte, el Tribunal señaló que, sin embargo, en la Constitución, “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 99°, en razón de las ‘faltas políticas’ cometidas en el ejercicio de sus funciones” (F. J. 19). “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. 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” (FF. JJ. 20 y 21).

Originalmente, el Reglamento del Congreso no establecía la votación necesaria para establecer sanciones en el marco de un juicio político. Sobre la base de una interpretación sistemática de la Constitución, el Tribunal Constitucional indicó al Congreso que dicha votación no podía ser menor a los 2/3 del número legal de miembros del Parlamento, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. Fue esta la votación necesaria que luego se introdujo en el artículo 89° del Reglamento del Congreso.

Finalmente, en la referida sentencia, el Tribunal Constitucional apuntó lo siguiente: “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” (F. J. 26). El Congreso acogió la exhortación del Tribunal Constitucional e incorporó estos criterios en el artículo 89°-A de su Reglamento.

El Tribunal Constitucional precisó que ninguno de los criterios planteados en la STC 0006-2003-PI tenía efecto retroactivo.

En la STC 3760-2004-PA, a propósito de un amparo interpuesto a favor del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, el Tribunal Constitucional, indicó 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 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” (FF. JJ. 17 y 18). Agregando que “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” (F. J. 24).

En la STC 3593-2006-PA, se señala lo siguiente: “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. (...) 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” (F. J. 9). En la misma sentencia se lee: “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 (F. J. 15). “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. Al respecto, este Colegiado ha admitido la figura de la motivación por remisión. 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” (F. J. 16).

Por su parte, en la STC 4747-2007-PHC, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente: “si bien es cierto que el Ministerio Público es el titular de la acción penal y el defensor de la legalidad, como bien lo reconoce la propia Constitución, también es verdad que en virtud de estas facultades otorgadas no puede arrogarse un ejercicio arbitrario de ellas. Es decir, el Ministerio Público no puede promover una investigación a propósito de la supuesta comisión delictiva por parte de un alto funcionario si éste previamente no ha sido objeto de una acusación constitucional en el Congreso” (F. J. 6).

En la STC 5181-2009-PA, el Tribunal Constitucional tiene expuesto que “en el (...) antejuicio no cabe excluir las garantías de un debido proceso, que incluye el derecho de defensa, dado que ningún órgano u organismo público puede vulnerar este derecho fundamental” (F. J. 2). “[L]a suspensión del ejercicio de las funciones a quien se le ha levantado (...) la prerrogativa funcional no significa de ningún modo una sanción por el acto tipificado, como podría suceder cuando se trate de juicio político (...). En tal sentido, la suspensión no tiene otro propósito que impedirle al congresista el ejercicio de esta función mientras dure el proceso en sede ordinaria por ser una medida que busca evitar que un funcionario utilice el poder político que vino ejerciendo, de modo que excluya cualquier tipo de influencia en el eventual proceso penal que se le vaya a instaurar” (F. J. 5).

- 5. ¿Existen límites a la reelección del Poder Ejecutivo? ¿Se han planteado problemas constitucionales al respecto? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.**

Rpta. Tras la reforma del artículo 112° de la Constitución, llevada a cabo a través de la Ley de Reforma Constitucional N.º 27365, del 5 de noviembre de 2000, su texto señala lo siguiente: “El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

No obstante, el texto original que databa del 31 de diciembre 1993, disponía lo siguiente: “El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”. En virtud de esta última previsión constitucional, Alberto Fujimori pudo ser reelegido inmediatamente Presidente del Perú en el año 1995, luego de haber cumplido un primer período entre los años 1990 y 1995. En el año 1996, el Congreso fujimorista expidió la Ley N.º 26657, cuyo artículo único disponía lo siguiente: “Interprétase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112 de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interprétase auténticamente, que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución”. El propósito de la norma, evidentemente, era permitir una segunda reelección inmediata de Fujimori en el año 2000.

Contra la Ley N.º 26657, se interpuso en septiembre de 1996 demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Cuatro de los siete magistrados se abstuvieron de votar en la causa alegando haber adelantado opinión sobre la materia. Los tres restantes, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, consientes de no haber alcanzado la votación entonces exigida por el artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para expulsar una norma del sistema (se requería la irrazonable votación favorable de 6 de los 7 magistrados), en ejercicio del control difuso de constitucionalidad de las normas que el artículo 138º de la Constitución concede a todos los jueces de la República, tras considerar inconstitucional la norma impugnada, resolvieron declarar “INAPLICABLE, por unanimidad de los votos emitidos, con las abstenciones indicadas, y en ejercicio de sus atribuciones de control difuso, la ley interpretativa N° 26657, para el caso concreto de una nueva postulación a la Presidencia de la República, en el año 2000, del actual Jefe de Estado [Alberto Fujimori Fujimori]”.

Tras la emisión de esta valiente sentencia, en mayo de 1997, el Congreso fujimorista irritantemente los destituyó del cargo. Tras la caída del régimen fujimorista, el 17 de noviembre de 2000, los magistrados fueron repuestos en sus cargos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de una sentencia emitida el 31 de enero de 2001, determinó que, en su momento, el Estado peruano, había violado

derechos fundamentales de los referidos magistrados, en particular, el debido proceso.

Históricamente, la apertura constitucional de la reelección presidencial inmediata en el Perú, siempre ha sido perjudicial. De ahí que resulte acertado el actual la mandato del artículo 112° de la Constitución vigente.

6. ¿Existen potestades de veto del Ejecutivo respecto de actuaciones del Legislativo? ¿Existe jurisprudencia constitucional respecto de estas potestades? Resuma, en su caso, la solución constitucional dada.

Rpta. Tal como antes se ha señalado, de acuerdo al artículo 108° de la Constitución, el Presidente de la República tiene la competencia para, antes de su promulgación, observar leyes aprobadas por el Congreso. Si el Congreso, a pesar de la observación presidencial, insiste en aprobar la ley, su promulgación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. La jurisprudencia constitucional no ha tenido ocasión de ocuparse de esta materia.