

LAS LEYES INTERPRETATIVAS EN EL PERÚ Y EL FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN: UN ANÁLISIS DESDE LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y EL MODELO DEMOCRÁTICO

Raúl Gutiérrez Canales¹

Universidad de Lima², Lima, Perú

Contacto: mrgutier@ulima.edu.pe

ORCID: 0000-0002-7802-6003

Recibido: 30 de julio de 2024

Aprobado: 12 de octubre de 2024

Para citar este artículo:

Gutiérrez Canales, Raúl. “Las leyes interpretativas en el Perú y el fraude a la Constitución: un análisis desde la rigidez constitucional y el modelo democrático”. *Prudentia Iuris*, 99 (2025)

DOI: <https://doi.org/10.46553/prudentia.99.2025.2>

1 Profesor investigador del Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima (IDIC). Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Máster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid y en Justicia Constitucional por la Universidad de Bolonia. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asesor principal del Congreso de la República del Perú.

2 Este artículo es parte del proyecto de investigación “El control constitucional de las leyes interpretativas durante la vigencia de la Constitución peruana de 1993 y su relación con el fraude a la Constitución” del Instituto de Investigación Científica (IDIC) de la Universidad de Lima.

Resumen: El presente artículo analiza el uso y los efectos de las leyes interpretativas de la Constitución en el Perú. Considera su relación contradictoria con el principio de rigidez constitucional y el régimen democrático en sí mismo. A partir del estudio de casos concretos y de los límites fijados por la jurisprudencia constitucional, se sostiene que las leyes que buscan interpretar la Constitución, en la práctica, son reformas constitucionales disfrazadas, lo que configura un fraude a la Constitución intolerable. También, se analiza lo perjudicial que es, en este escenario, no contar con una jurisdicción constitucional imparcial que realice un efectivo control de constitucionalidad de las leyes, precisándose la necesidad de reformar el sistema de elección de magistrados constitucionales en atención de un perfil idóneo.

Palabras clave: Leyes interpretativas; Fraude a la Constitución; Rigidez constitucional; Democracia constitucional; Reforma constitucional; Control de constitucionalidad; Erosión democrática; Mutación constitucional.

Interpretive laws in Peru and fraud against the Constitution: an analysis from the constitutional rigidity and the democratic model

Abstract: This article analyzes the use and effects of the interpretative laws of the Constitution in Peru. It considers their contradictory relationship with the principle of constitutional rigidity and the democratic regime itself. Based on the study of specific cases and the limits set by constitutional jurisprudence, it argues that laws that seek to interpret the Constitution are, in practice, disguised constitutional reforms, which constitute an intolerable fraud to the Constitution. It also analyzes how detrimental it is, in this scenario, not to have an impartial constitutional jurisdiction that performs an effective control of the constitutionality of the laws; specifying the need to reform the system of election of constitutional magistrates in attention to a suitable profile.

Keywords: *Interpretative laws; Constitutional fraud; Constitutional rigidity; Constitutional democracy; Constitutional reform; Control of constitutionality; Democratic erosion; Constitutional mutation.*

Leggi interpretative in Perù e frode contro la Costituzione: un'analisi della rigidità costituzionale e del modello democratico

Sommario: Questo articolo analizza l'uso e gli effetti delle leggi interpretative della Costituzione in Perù. Considera il loro rapporto contraddittorio con il principio di rigidità costituzionale e con lo stesso regime democratico. Basandosi sullo studio di casi specifici e sui limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale, sostiene che le leggi che cercano di interpretare la Costituzione sono, in pratica, riforme costituzionali mascherate, che costituiscono un'intollerabile frode alla Costituzione. Analizza inoltre quanto sia deleterio, in questo scenario, non avere una giurisdizione costituzionale imparziale che svolga un effettivo controllo di costituzionalità delle leggi; specifica la necessità di riformare il sistema di elezione dei magistrati costituzionali per assicurarne un profilo adeguato.

Parole chiave: Leggi interpretative; Frode costituzionale; Rigidità costituzionale; Democrazia costituzionale; Riforma costituzionale; Controllo di costituzionalità.

1. Introducción

La identificación del Tribunal Constitucional está asociada a su actuación como supremo intérprete de la Constitución³. Esta condición, como resulta lógico, trasluce la idea de que no es el único órgano que está en capacidad de interpretar el texto fundamental. Como bien sostiene el profesor Peter Häberle, la norma constitucional tiene un carácter abierto y, como tal, es objeto de interpretación con vocación plural. Esta pluralidad radica, precisamente, en la legitimación social de la Constitución y en el hecho de que la interpretación no es un proceso cerrado, sometido a órdenes pétreas; por el contrario, la interpretación en su esencia conoce de posibilidades y alternativas⁴.

En este escenario, el Congreso de la República, en tanto poder constituido con legitimidad democrática, puede interpretar la Constitución. Esta tarea la realiza de distintas maneras en su labor cotidiana: cuando se encarga de hacer el control constitucional de los decretos legislativos y los decretos de urgencia, cuando aprueba informes de opinión consultiva especializada sobre la aplicación de normativa vigente, cuando deroga una norma con rango de ley por considerarla inconstitucional, cuando fundamenta e impulsa mecanismos de control político contra el Poder Ejecutivo, cuando plantea una demanda competencial o de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, entre otros. Pero esta labor, en virtud de que el Congreso no es el único ni el supremo intérprete, no lo habilita a fundar una interpretación oponible a todos ni mucho menos exenta de control.

En tal entendido, la presente investigación analiza la configuración, contenido y alcances de las leyes interpretativas de la Constitución que, en el caso peruano, han venido proliferando en el último período parlamentario con una proyección preocupante. En efecto, la preocupación radica en una posible práctica legislativa de encubrir leyes de interpretación para alterar

3 La condición del Tribunal Constitucional de supremo intérprete de la Constitución ha sido reconocida y reiterada por su jurisprudencia, tal como se refleja en las sentencias recaídas en los expedientes 00032-2021-PI/TC (fundamento jurídico 237), 01803-2023-PHC/TC (fundamento jurídico 7) y 00949-2022-PA/TC (fundamento jurídico 10). Del mismo modo, el artículo 1° de la Ley N° 28.301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece que “El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad [...]”.

4 Peter Häberle, “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución”, publicado originalmente como “Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten”, *Revista JZ* (1975), 297-305, traducción de Xabier Arzoz Santisteban (Universidad del País Vasco), *Retos actuales del Estado constitucional* (1996), 15-46. La cita del presente texto fue extraída de la *Revista sobre Enseñanza del Derecho* 6, 11 (2008), 42.

procedimientos como el que corresponde a la reforma constitucional o para restringir el margen razonable de discrecionalidad de los jueces a la hora de evaluar un conflicto que exige un natural ejercicio de interpretación, propio de la tarea jurisdiccional. En este entendido, es ineludible revisar el papel que viene cumpliendo el Tribunal Constitucional como órgano de control de constitucionalidad de las leyes y de los actos del poder político cuando estos trasgreden la norma suprema.

2. La soberanía del Parlamento y la calificación de “primer poder del Estado”

La ley, en tanto norma jurídica de obligatorio cumplimiento, es el resultado del ejercicio de la democracia representativa, por cuanto el Poder Legislativo la aprueba con la autoridad de su legitimidad popular y en estricta atención de las reglas constitucionales. La decisión de impulsar una ley, entonces, no es una liberalidad despótica del Poder Legislativo, pues en la democracia constitucional el ejercicio de las prerrogativas funcionales no es absoluto; por el contrario, se encuentra indefectiblemente en el campo de la limitación que impone la Constitución y sus valores.

El Congreso, como configurador y autor de la ley, no es omnipotente y la limitación de sus potestades es un asunto indiscutible. Como refiere el profesor Luis María Díez-Picazo⁵, está desfasada “esa vieja tara del constitucionalismo europeo consistente en la confusión entre poder constituyente y poder constituido, que la doctrina anglo-francesa ha denominado desde antiguo, con expresión harto pomposa, soberanía del Parlamento”. El Estado, si es representado (parcialmente) por el Congreso, no ejerce más ese poder soberano absoluto o ilimitado que planteó Hobbes en el siglo XVII⁶, pues lo vigente es el reconocimiento y fortalecimiento de un garantismo constitucional moderno que impone un ejercicio limitado del poder estatal.

En efecto, la soberanía de autoridad con preeminencia no es un atributo del Parlamento, aun cuando se le pueda identificar como un poder constituyente derivado. La soberanía, en términos de legitimación del poder, reside en el pueblo y esto es así por mandato constitucional expreso⁷, habiéndose

5 Luis María Díez-Picazo, “Concepto de ley y tipos de leyes. ¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 8, 24 (1988), 52.

6 Thomas Hobbes, *Leviatán* (Lima: Fondo de Cultura Económica, 2021).

7 El artículo 3° de la Constitución Política del Perú reconoce los principios de “[...] soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho y forma republicana de gobierno”.

reconocido, desde la jurisprudencia constitucional, el principio político de soberanía popular y su relación dependiente con el principio jurídico de supremacía constitucional⁸; esto, a partir del artículo 45 de la Constitución, que instituye rotundamente que “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”.

La democracia constitucional, precisamente, tiene su expresión vital en la limitación del poder de la mayoría parlamentaria. Las decisiones que se adoptan en el Parlamento no deben ser una expresión de democracia absoluta que se reduce al conteo de votos de las mayorías, sino que deben ser producto de una deliberación plural y razonada que haga posible a la ciudadanía conocer los fundamentos y motivos de las leyes. No en vano, el Tribunal Constitucional peruano concuerda en que “[...] una característica definitoria de la democracia constitucional es la presencia de un poder deliberante comprometido, llámese Congreso de la República”⁹.

La soberanía nacional, entonces, no puede residir en un poder constituido, de tal manera que se pueda legitimar cualquier ley sin posibilidad de medida o de control constitucional. Ni siquiera se puede aceptar que el poder constituyente es ilimitado¹⁰, como para reconocer tal cualidad a un poder configurado por derivación y no originario, como es el Congreso. Esta limitación, además, rige en la esfera integral de su desempeño; es decir, no solo en el campo del trabajo legislativo, sino también en las acciones de fiscalización, de control político o en la misma capacidad de autorregulación administrativa de la organización parlamentaria.

No existe fundamento jurídico ni válido para afirmar que el Poder Legislativo en el Perú es el primer poder del Estado. No hay primer poder, porque eso implicaría reconocer que hay un segundo o tercer poder y que el sistema de organización entre poderes sigue un criterio de rango y no de equilibrio. La Constitución no establece jerarquía ni subordinación entre los poderes. Peor aún, si buscamos en la carta constitucional alguna norma de jerarquía entre funcionarios del Estado, encontramos el artículo 30, que indica: “El presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los senadores y diputados, ministros de

8 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0030-2005-PI/TC, fundamento jurídico 5.

9 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00001-2023-PI/TC, fundamento jurídico 19.

10 Sergio Verdugo, “El poder constituyente impopular”, *Actualidad Jurídica* 46 (2022), 221. El autor afirma: “Tampoco es deseable que el poder constituyente desconozca la existencia de límites superiores como la justicia, el derecho natural o las condiciones que hacen posible que la democracia sea sustentable en el tiempo, y los derechos fundamentales [...]”.

Estado [...]” y los demás altos funcionarios. Con ello, es irrefutable que, en el supuesto negado de que haya una superposición entre poderes, este no corresponde al Poder Legislativo.

El artículo 43 de la Constitución describe que el gobierno estatal “se organiza según el principio de la separación de poderes”. A la vez, la Constitución prevé diversos mecanismos de control político entre los poderes públicos (cuestión de confianza, censura, interpelación, derecho de veto) y garantías de la función jurisdiccional (artículo 138 de la Constitución), de tal forma que se imposibilite a alguno de ellos a actuar como un megapoder. Además, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que “[...] la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico [...]”¹¹.

El Poder Legislativo no es el primer poder del Estado, ni la soberanía nacional reside en él; no puede actuar como un poder descontrolado, al margen de la unidad del Estado y del equilibrio de poderes. Por ello, coincidimos con el profesor Eloy Espinosa-Saldaña cuando afirma que “[...] nuestro modelo no aspira, entonces –a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario–, a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe algo así como un ‘primer poder’ de Estado”¹².

Efectivamente, el Perú no tiene un régimen político parlamentarista, de tal suerte que solo el Parlamento es elegido por la población y concentra la legitimidad democrática del poder con alcance nacional, ya que el presidente de la República es elegido, igualmente, por sufragio universal. Y esta condición es originaria y permanente a lo largo de su historia constitucional, pues desde la primera Constitución de 1823 hasta la vigente ha seguido esta regla, no habiendo tenido en algún momento de la República algún gobierno parlamentarista. En consecuencia, creemos que, con acierto, el profesor Domingo García Belaunde cataloga de “pintoresca” la tesis que afirma que el Parlamento, en el caso peruano, es el primer poder del Estado¹³.

11 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0010-2003-AI/TC, fundamento jurídico 5.

12 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú 00002-2020-CC/TC, voto singular del magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, fundamento 39.

13 Domingo García Belaunde, “Forma de gobierno en la Constitución peruana”, *Revista de Estudios Políticos: Nueva época* 74 (1991), 626.

3. La labor legislativa y los parámetros sustantivos anotados por la jurisprudencia constitucional

La labor legislativa del Parlamento es sustancial a su desarrollo; pero, como toda facultad pública, no está inmunizada de límites. En la democracia constitucional los límites no solamente son formales o procedimentales (iniciativa de ley mediante grupo parlamentario, estructura obligatoria del proyecto de ley, mayorías calificadas por la materia, publicación previa del dictamen), sino que también hay exigencias sustanciales que trascienden a los tradicionales límites de los contenidos, como el impedimento de aprobar proposiciones que contengan iniciativa de gasto o que regulen asuntos reservados al Poder Ejecutivo, como la propuesta del presupuesto público anual o las declaratorias de estados de emergencia.

Efectivamente, los límites cualitativos han sido anotados por la jurisprudencia constitucional a partir de casos concretos, donde se cuestionó la tramitación de leyes en el Congreso. El Tribunal Constitucional ha recalado que la deliberación es crucial en la democracia y que esta última no es una suma de preferencias o intereses de los que ejercen el poder. En la sentencia sobre la regulación del transfuguismo parlamentario, el Tribunal Constitucional llamó la atención al Congreso por acelerar injustificadamente (con exoneraciones de trámite) la aprobación de la norma, recordando que el proceso deliberativo requiere “un adecuado y, en la medida de lo posible, completo conocimiento respecto de la problemática abordada, y demanda un previo análisis de los hechos, valores y deberes que se encuentran en juego”¹⁴. Igualmente, en el caso sobre la cuestión de confianza y crisis total del gabinete, se indicó, sobre la exoneración de dictamen de la comisión especializada, que “[...] cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación”¹⁵. En la sentencia sobre el gasto de publicidad estatal, se señaló, con énfasis, que

“[...] la aprobación de las diferentes exoneraciones contempladas en el Reglamento del Congreso (de dictamen en comisión, de pre-publicación en el portal oficial, de doble votación, etc.) se han convertido en una práctica frecuente y no en un verdadero procedimiento excepcional, poniendo en entredicho la legitimidad del debate que se desarrolla en el Congreso de la República. [...]. Si bien

14 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00001-2018-PI/TC, fundamento jurídico 23.

15 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 25.

la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario”¹⁶.

En la sentencia donde se cuestionó el traslado nominal del voto de los parlamentarios al respectivo directivo portavoz, se apuntó la necesidad de la transparencia y publicidad en el debate, precisándose que “[...] el congresista, al participar, deliberar y votar, no solo está ejerciendo un derecho, sino que también representa a la nación. Es decir, la ciudadanía también tiene el derecho de verificar cómo se está efectuando la representación otorgada y controlar la actuación de sus representantes”¹⁷. Y en la sentencia sobre el desdoblamiento de legislaturas ordinarias, se afirmó que la exigencia de doble votación en legislaturas distintas (para evitar el referéndum y que la reforma solo sea aprobada por el Congreso) impone que el legislador respete un espacio de tiempo antes de votar por segunda vez; esto con el fin de “garantizar que el debate parlamentario se desarrolle sin apresuramientos, dentro de un tiempo razonable que contribuya a la necesaria reflexión y a un mejor estudio sobre la propuesta de modificación constitucional, incluso por parte de la ciudadanía”¹⁸.

Así las cosas, la aprobación de normas no se reduce a un mero conteo de votos o a la letal decisión de la mayoría, como si la democracia respondiera a un criterio autoritario. La decisión parlamentaria de aprobar leyes requiere una legitimación de ejercicio, que observe pautas sustantivas como la observación del procedimiento debido, la supremacía y rigidez constitucional, y la deliberación razonable con garantías de publicidad y transparencia. La competencia de aprobar, modificar o derogar una ley no integra el “atributo” de sobrepasar los bordes del Estado de derecho. Una decisión política (como es la del Congreso) no es sinónimo de una decisión arbitraria o caprichosa, que pueda dejar de lado la legalidad.

4. La función consultiva del Congreso y los límites de las leyes interpretativas

Según el artículo 102.2 de la Constitución, es atribución del Congreso “dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o de-

16 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expedientes 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 33.

17 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0006-2020-PI/TC, fundamento jurídico 13.

18 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 45.

rogar las existentes”. En un sentido literal, puede afirmarse, entonces, que el Congreso solo tiene competencia para interpretar leyes y resoluciones legislativas (normas para modificar su Reglamento, que tienen rango de ley), mas no la carta constitucional. Sin embargo, es pertinente considerar lo sostenido por el Tribunal Constitucional, en tanto que “[...] el Reglamento del Congreso [...] es parte del bloque de constitucionalidad para determinar la forma en que una ley va a ser emitida”¹⁹. Con esto, la norma constitucional se complementa con el artículo 4° del Reglamento del Congreso, que señala: “La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación [...]”.

Entonces, de acuerdo con el sistema jurídico peruano, el Congreso sí está habilitado para interpretar la Constitución. No obstante, como bien especifica el artículo 4° del reglamento antes citado, la eventual interpretación se debe realizar “de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución”. La interpretación, como facultad del Parlamento, no está al margen de la Constitución, lo que incluye la parte procedimental y, con mayor razón, sus contenidos sustantivos. Ahora bien, ¿la interpretación se hace mediante leyes? En principio, el Congreso tiene una competencia consultiva debidamente regulada. El artículo 34 del Reglamento del Congreso dispone que a las comisiones ordinarias del Congreso les compete, entre otras, “[...] la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia”. A su vez, el artículo 71 del mismo cuerpo normativo especifica que la absolución de estas consultas se hace mediante informes debidamente fundamentados y precisos, los que, además, requieren ser aprobados por el pleno de la comisión respectiva.

El informe de opinión consultiva es una herramienta que el Congreso usa para interpretar las normas, lo que incluye la Constitución. Por ejemplo, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, vía opinión consultiva, interpretó el artículo 92 de la Constitución para permitir que un congresista se desempeñe como representante legal y/o apoderado de un partido político²⁰; interpretó los artículos 130 y 135 de la Constitución para exigir la dación de cuenta de lo hecho en un interregno parlamentario por un presidente de Consejo de Ministros nombrado en fecha anterior a la conformación de un nuevo Congreso elegido para completar un periodo parlamentario²¹; e interpretó los artículos 99 y 100 de la Constitución para

19 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00003-2008-PI/TC, fundamento jurídico 12.

20 Informe de opinión consultiva 003-2023-2024-CCR/CR, del 30 de abril de 2024.

21 Informe de opinión consultiva 01-2020-2021-CCR/CR, del 26 de mayo de 2020.

definir que la acusación constitucional solo es aplicable, en el caso de los magistrados, a los que tienen la condición de titulares y no provisionales²².

Los informes de opinión consultiva, en su parte considerativa, consig-nan de manera expresa que se está interpretando la norma correspondiente. Empero, la absolución de la consulta responde a un ejercicio debidamente justificado de interpretación por parte del Congreso. Esto es así, porque el criterio para la interpretación, en función del Reglamento del Congreso, no es una tarea abierta sin parámetros. La interpretación en este ámbito sigue el requisito central de la especialidad; por ello la absolución de la consulta se dirige a la comisión especializada en razón de la materia. De este modo, si la precisión requerida es sobre un asunto de legislación en materia de salud o educación, tendrá competencia la Comisión de Salud o la Comisión de Educación, respectivamente. Lógicamente, si la consulta es sobre la interpretación de una norma constitucional, la competencia recae en la Comisión de Constitución y Reglamento.

Entonces, el Congreso tiene una vía formal y delimitada para ejercer su función consultiva o interpretativa sobre la normativa vigente. Así, la función consultiva es una función distinta de la función legislativa. Pensar en que la función legislativa absorbe la función consultiva es desatender las funciones diferenciadas del Parlamento. Esto tiene sentido, por cuanto la naturaleza de una ley atiende a una línea prescriptiva; a definir una disposición, un mandato o un reconocimiento de derechos, competencias u obligaciones con criterios de certeza y claridad, orientados a la eficacia de la norma.

Ahora bien, ¿una ley puede brindar una solución a una cuestión problemática generada por una ley previa? Sí, pero el mecanismo idóneo está en la aprobación de una modificación, derogación (parcial) o incorporación de una disposición concreta y firme, que también puede incluir una remisión normativa. Es decir, si se opta por la emisión de una ley para resolver el problema, lo coherente es cumplir la función legislativa y no una función consultiva (para lo cual existe la vía de la aprobación de los informes de opinión consultiva). La coherencia también parte de un asunto razonable: si una ley requiere ser precisada y se emplea una modificación legislativa, esta última se incorporará a la misma ley primigenia, de tal forma que la precisión quedará integrada a una sola ley; pero si la precisión se hace mediante una “ley interpretativa”, habrá dos leyes y con ello cada vez que se aplique la ley original habrá que buscar la otra ley para saber cómo interpretar-la. Claramente, la primera opción no solo es más funcional y racional,

22 Informe de opinión consultiva 04-2020-2021-CCR/CR, del 1° de diciembre de 2020.

sino que configura el camino certero para garantizar un principio elemental que orienta la vigencia y contenido de una ley, como es la seguridad jurídica.

La función legislativa, que se manifiesta en el texto normativo, debe expresar las características de claridad, precisión y simplicidad, con una estructura y redacción propias²³, que están dirigidas a brindar seguridad jurídica con efecto normativo y no exclusivamente consultivo. Por ello, una ley interpretativa de otra ley previa, en todo caso, debería mínimamente incorporarse a esta última mediante la utilización de una cláusula interpretativa, atendiendo a la necesidad de la materia a regular, sin que se apruebe una ley especial independiente.

En todo supuesto, la importancia de observar los efectos de una ley interpretativa debe ser realizada con rigurosidad a fin de no alterar el funcionamiento regular del sistema jurídico. Como refiere el profesor Francisco Zúñiga, “tradicionalmente se entiende que la ley interpretativa, en relación a la ley interpretada, adquiere una unidad de significado normativo, dado un marcado carácter declarativo de su estructura y por regla general tiene un efecto retroactivo”²⁴. Así, la ley interpretativa, al precisar una ley vigente, tendría como efecto natural la retroactividad de su vigor al momento de la dación de la ley previa. Entonces, el uso de las leyes interpretativas debería seguir un criterio excepcional y no convertirse en una práctica común que desfigure la certidumbre del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado por la validez de las denominadas leyes interpretativas, afirmando:

- “Para que una norma interpretativa pueda ser considerada como tal, debe:
- a. Referirse a una norma legal anterior;
 - b. Fijar el sentido de esta pronunciándose por uno de los múltiples significados posibles de la norma interpretada; y
 - c. No debe incorporarle un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material”²⁵.

Dichos elementos, pese a referirse a la interpretación de normas con rango de ley, guardan correspondencia con lo que ya, desde 1997, sostuvo

23 Beatriz Grosso y María Svetaz, “Técnica legislativa: marco teórico”, *La técnica legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, ed. por Ronny Rodríguez Chang (San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001), 44.

24 Francisco Zúñiga Urbina, “Constitución y ley interpretativa. Algunas notas sobre una paradoja y peligros relativos a este tipo de ley”, *Ius et Praxis* 15, 2 (2009), 255-281. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-0012200900020000

25 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 01846-2019-PA/TC, fundamento jurídico 25.

el Tribunal Constitucional, con relación a la sentencia del caso sobre la reelección del expresidente Alberto Fujimori: “La norma interpretativa nada crea, tiene como única finalidad aclarar una norma, a la que en modo alguno modifica, y no pretende innovar sino evitar el error de aplicación”²⁶. Efectivamente, aun cuando se puede reconocer la existencia y utilización de las leyes interpretativas de la Constitución, es incontestable que estas no son ilimitadas. La interpretación que hace el Poder Legislativo está delineada por los valores constitucionales, pero también, concretamente, por lo descrito en una fuente de derecho válida como es la jurisprudencia constitucional.

La directriz es la aclaración, mas no la creación. Y la aclaración, además, tiene un cerco material que está dirigido a superar una confusión frente a una situación problemática vigente, que está conformada por la inseguridad, dificultad o errores en la aplicación uniforme de la ley anterior. De este modo, si la interpretación produce cambios sustantivos a la norma original, llena un vacío no regulado, extiende los alcances o efectos de la ley primigenia u otros supuestos similares; la ley interpretativa estaría desnaturalizando su contenido y, por tanto, estaría desprovista de legitimidad.

5. Las leyes interpretativas y el riesgo de fraude a la Constitución

Si ya las leyes interpretativas de leyes previas se encuentran considerablemente limitadas, ¿qué podemos afirmar con relación a las leyes que interpretan la Constitución? Como se ha expuesto antes, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse formalmente por leyes interpretativas del mismo rango, siendo que los requisitos impuestos son aplicables a ese escenario. Respecto de las leyes interpretativas de la Constitución no se han fijado reglas expresas, pero, razonablemente, exigen un mayor nivel de limitación, atendiendo a la jerarquía superior de la carta fundamental y a la rigidez constitucional.

Las leyes interpretativas tienen un impacto directo en el principio de rigidez constitucional, en tanto este alude a la protección de la Constitución respecto de cualquier reforma (formal o material) que no cumpla el procedimiento riguroso que se distingue del procedimiento que se sigue para aprobar una ley ordinaria. Según el profesor Sergio Díaz Ricci, la rigidez constitucional se refiere “al efecto de permanencia relativo de los textos constitucionales producido por la disposición de obstáculos procesales que

26. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 002-96-I/TC, primer fundamento jurídico.

dificultan el mecanismo de elaboración de normas constitucionales, a través de un procedimiento constituyente que se diferencia del legislativo ordinario por su mayor complicación²⁷. Es que la dificultad para reformar una Constitución configura hoy un principio antes que una característica de clasificación de constituciones.

La rigidez constitucional dota de garantías a la Constitución para que no sea trastocada de manera arbitraria y con facilidad, pero no se opone a las reformas constitucionales; lo que sí procura es que estas últimas se desarrollen en el marco del debido proceso y de los valores constitucionales. Como señala el profesor Víctor Ferreres Comella, “la rigidez [...] no privilegia de manera irreversible las interpretaciones judiciales frente a las de los órganos representativos, pues éstos pueden responder por medio de una reforma constitucional o, de forma menos contundente, a través de una respuesta legislativa²⁸. Por ello, lo relevante es tener conciencia de que el legislador tiene límites a la hora de plantear reformas constitucionales, pues emplear las leyes interpretativas para interpretar la Constitución puede traslucir una línea peligrosa de aprobar reformas constitucionales mediante leyes ordinarias, lo que comporta una inconstitucionalidad manifiesta por la forma.

Es oportuno recordar lo que, en su momento, manifestó el Tribunal Constitucional español sobre la necesidad de establecer límites a las leyes interpretativas:

“Es evidente que cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto, pero, [...] no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación; en este caso el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional [...]”²⁹.

27 Sergio Díaz Ricci, “Rigidez constitucional. Un concepto toral”, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, tomo IV, volumen 1, coord. por Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix Fierro y Diego Valadés (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), 558.

28 Víctor Ferreres Comella, “Una defensa de la rigidez constitucional”, *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 23 (2000), 47. <https://doxa.ua.es/article/view/2000-n23-una-defensa-de-la-rigidez-constitucional>

29 Sentencia del Tribunal Constitucional de España 76/1983, fundamento jurídico 7.

Las leyes interpretativas de la Constitución pueden provocar un riesgo mayor de lesión al Estado de derecho, pues se pueden configurar alteraciones indebidas a la norma constitucional. Puede ocurrir un fraude a la Constitución, cuya identificación es vital para corregir excesos en el poder. Al respecto, el profesor Allan Brewer-Carías, refiriéndose al caso venezolano entre el período 1999-2009, sostiene que el fraude a la Constitución se produce con su reforma o mutación mediante acciones que minan las bases del Estado de derecho y la democracia³⁰. Así, cita una sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que señaló que un fraude a la Constitución ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas, siendo un falseamiento de la Constitución el hecho de que se otorgue “a las normas constitucionales una interpretación y un sentido distinto del que realmente tienen, que es en realidad una modificación no formal de la Constitución misma [...], una reforma constitucional sin ningún tipo de límites, constituiría un fraude constitucional”³¹.

El fraude a la Constitución puede recaer en la acción interpretativa, por lo que es imperioso recordar que los alcances de la manipulación o uso indebido de la Constitución por parte del poder político termina siendo una contingencia que debería concitar la máxima atención. La cuestión problemática no es la mutación o la reforma forzada en sí misma, sino la facilidad con la que esta pueda operar (las leyes interpretativas, por ejemplo, no exigen mayorías ni absolutas ni calificadas), de tal suerte que se convierta en un accionar cotidiano que no solo vacíe de contenido a la Constitución, sino que vuelva a la carta política en un instrumento funcional para legitimar gobiernos antidemocráticos.

En este punto, es acertado lo manifestado por los profesores Gustavo Galvis y Mauricio Rodríguez, quienes precisan que el fraude constitucional es axiológico, estando en el nivel de los valores. Por ello, ataca los principios cimentadores del sistema normativo y político, donde “las reglas que fundamentan la acción son utilizadas de manera ‘legal’, dirigidas a un fin no querido por el constituyente, por lo que en el fraude hay un alto contenido de mala fe, que se expresa al manipular la norma jurídica en detrimento de sus propiedades y características valorativas”³².

Si la interpretación legislativa se utiliza de manera arbitraria, vulnerándose principios como la seguridad jurídica, la coherencia normativa

30 Allan Brewer Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución: el caso de Venezuela 1999-2009* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2009).

31 Sentencia N° 74 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, expediente 2005-001786. <https://vlexvenezuela.com/vid/accion-democratica-283362755>

32 Gustavo Galvis Arenas y Mauricio Rodríguez Delgado, “Fraude constitucional”, *Revista Temas Socio - Jurídicos* 27, 57 (2009), 137.

o la supremacía constitucional, estamos frente a una situación de la más alta gravedad. Las leyes interpretativas de la Constitución exigen un mayor cuidado y atención; no solo respecto de su contenido, sino también de los antecedentes de su tramitación (tanto de forma como de los móviles de las valoraciones sustantivas) y del contexto político y social en el que se proponen y aprueban.

6. El uso de las leyes interpretativas de la Constitución en el Perú

A continuación, analizaremos algunas leyes interpretativas de relevancia, aprobadas durante la vigencia de la Constitución de 1993. Entre ellas, la ley de interpretación auténtica sobre la reelección presidencial de 1996, que originó el empleo de esta herramienta, pero, también, por sus repercusiones, provocó un letargo hasta tiempos recientes. También se han considerado tres leyes en vigor de autoría del actual Congreso (período 2021-2026).

6.1. La Ley N° 26.657

Bajo la vigencia de la Constitución peruana de 1993 se emitió la Ley N° 26.657 (de agosto de 1996), una ley exclusivamente interpretativa del artículo 112 de la Constitución, referida a la reelección presidencial. De manera textual, esta ley definió que la interpretación era “auténtica”. Se estableció que la única reelección inmediata presidencial que permite el artículo 112 de la Constitución se aplica a los mandatos iniciados con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1993; por ello, no se debían tomar en cuenta los períodos presidenciales previos. Esta norma favoreció al entonces presidente de la República, Alberto Fujimori, quien fue elegido en 1990 por cinco años sin reelección inmediata (según la Constitución de 1979). Así, con la ley de interpretación auténtica de la Constitución, Fujimori pudo postularse a un tercer mandato en el 2000.

Dicha ley tuvo una vigencia conflictiva, pues fue materia de una demanda de inconstitucionalidad, que culminó con una sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 que declaró inaplicable la norma al señor Fujimori. La resolución del máximo tribunal expuso lo siguiente:

“[...] la norma impugnada no aclara, ni modifica, ni toca el texto supuestamente interpretado del artículo 112 de la Constitución, sino que pretende dar a dicho numeral una especialísima y harto sui-generis vigencia temporal [...]”.

Esta singularísima disección no constituye, evidentemente, una interpretación del tenor mismo de la norma [...] y que, en todo caso, de haberse querido, habría tenido que incorporarse, como tantas otras normas ‘transitorias’ lo han sido en la parte correspondiente de la misma Carta Magna [...]”³³.

Mediante una ley ordinaria (de interpretación de la Constitución) se estaba realizando una reforma constitucional de hecho. La justicia constitucional observó que no se cumplía la condición de que la norma a interpretar generaba alguna duda, pues era categórico que se buscaba que ningún presidente ostente el poder legítimo por más de diez años consecutivos (cinco por la elección, y los cinco posteriores, por la reelección). Aquí se enfatizó que no se puede “por vía diferente a la reforma constitucional, cuyo procedimiento está expresamente establecido en la vigente Carta Política, modificar tal precepto”³⁴.

Pese a la contundencia del uso irregular de la ley interpretativa, este caso reveló la fragilidad de la democracia peruana, pues se trataba de un contexto en el que la mayoría parlamentaria, que era oficialista, no tenía reparos, encontrándose literalmente en fase de desbocamiento; al punto que, lejos de cumplir la sentencia de la alta corte constitucional, destituyó en un juicio político a los miembros que votaron a favor del fallo³⁵. Este caso tuvo tal repercusión que llegó a la instancia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien emitió sentencia el 31 de enero de 2001, declarando que el Estado peruano violó los derechos de los magistrados en el proceso de destitución. Caído el régimen del gobierno fujimorista, los magistrados fueron repuestos en sus cargos.

Con semejante antecedente y restituido el régimen democrático en el Perú, el empleo de las leyes interpretativas de la Constitución no tuvo mayor presencia, no registrándose casos relevantes que hayan merecido un señalamiento que haga evidenciar el riesgo de su utilización arbitraria. No obstante, desde el 2021, la utilización de este tipo de legislación ha vuelto a cobrar presencia, solo que sin la expresa denominación interpretativa, usándose para tal efecto títulos distintos que, con todo, serían una fiel expresión de fraude a la Constitución.

33 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 002-96-I/TC, segundo fundamento jurídico.

34 Ídem, octavo fundamento jurídico.

35 Mediante las resoluciones legislativas 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR, de 28 de mayo de 1997, se destituyeron a los magistrados Delia Revoredo Marsano, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry.

6.2. La Ley N° 31.355

En octubre de 2021 se publicó la Ley N° 31.355, bajo el título “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución”. La norma tiene el objetivo de limitar el uso de la cuestión de confianza, pues la Constitución no precisa causales ni el contenido sobre el cual el Poder Ejecutivo puede utilizar dicho mecanismo de control político. Contraria al amplio margen de operatividad que permite la Constitución, la ley señala que la cuestión de confianza solo debe estar referida a competencias del Ejecutivo en el ámbito de “la concreción de su política general de gobierno”, estando excluidas la tramitación de reformas constitucionales, así como “los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso o de otros organismos constitucionalmente autónomos”. Se estipula, además, que “solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión”.

Dicha norma, que fue promulgada por insistencia del Congreso (pues el Ejecutivo observó la autógrafa de ley), tuvo el antecedente de no haber sido aprobada mediante una reforma constitucional. En efecto, en mayo de 2021 se presentó el proyecto de ley de reforma constitucional 7624/2020-CR, sobre uso de la cuestión de confianza (y que planteaba, en esencia, lo mismo que la Ley N° 31.355). Esta propuesta de reforma constitucional llegó a ser votada en el Pleno del Congreso, pero no obtuvo los 87 votos a favor requeridos para ser aprobada sin necesidad de referéndum (artículo 206 de la Constitución)³⁶.

Conformado el nuevo Congreso en julio de 2021, se presentaron cuatro proyectos de ley sobre la materia. El primero se trató de una reforma constitucional (proyecto de ley 003/2021-CR), mientras que los otros tres tuvieron la denominación siguiente: “Ley de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución” (proyecto de ley 006/2021-CR), “Ley que interpreta el último párrafo del artículo 132 de la Constitución” (proyecto de ley 0019/2021-CR) y “Ley que interpreta el artículo 132 de la Constitución” (proyecto de ley 0036/2021-CR). Los cuatro proyectos de ley mencionados se agruparon y fueron parte del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso que se convirtió en la Ley N° 31.355.

Como es notorio, pese a que la norma se aprobó como una de “desarrollo”, su origen y móvil respondieron a la efectivización de una ley interpre-

36 Congreso de la República del Perú. <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEst-Proc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/3d368e498877302e052586cb00603d32?OpenDocument>

tativa; no solo porque así se titulan los tres proyectos de ley acumulados, sino también porque se integró una ley de reforma constitucional que, considerando el antecedente sobre la materia, reflejó la imposibilidad de contar con los votos para seguir el trámite debido (reforma constitucional). En resumen, este es un caso típico donde la mayoría parlamentaria utilizó una ley interpretativa ante la imposibilidad de tener los votos suficientes para aprobar una reforma constitucional.

La cuestión de confianza es una herramienta constitucional de control político que se ejerce en el sistema presidencialista peruano. Sirve como contrapeso del Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo y su intención de promover una censura o de no permitir el desarrollo de políticas y acciones sectoriales del gobierno. Es parte del equilibrio entre los poderes y de la proscripción de la concentración del poder, propio del régimen democrático.

Por ello, en su oportunidad, cuando el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse por la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR (que limitó el uso de la cuestión de confianza mediante una norma con rango de ley), la declaró inconstitucional, alegando: “[...] 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”³⁷. Esta conclusión partió de un análisis teórico e histórico sobre la temática indicada, citando, incluso, el debate constituyente de la Constitución de 1993.

6.3. La Ley N° 31.399

En enero de 2022 se publicó la Ley N° 31.399, bajo el título “Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley N° 26.300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos”. La fórmula legal corresponde a la interpretación de los artículos 32 y 206 de la Constitución. El artículo 32 establece que no se pueden someter a referéndum ciertas materias (disminución de derechos, normas tributarias y presupuestales, y tratados). La Ley N° 31.399 interpretó que, a dicha regulación prohibitiva, se deben agregar las normas “que no se tramiten según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución”. Esto, con el fin de que toda reforma constitucional deba ser aprobada previamente por el Congreso.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 75.

Asimismo, con base en el artículo 206 de la Constitución, se reguló que el presidente de la República convoca a referéndum de reforma constitucional por disposición del Congreso. Con ello, el Ejecutivo no podría actuar por iniciativa propia, así sea que el Congreso exceda el respectivo plazo. Es necesario mencionar que en ninguna parte del citado artículo constitucional se regula el procedimiento de convocatoria.

Al respecto, es útil recordar lo que antes había manifestado el profesor Francisco Eguiguren, expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con relación a la necesidad de hacer una interpretación sistemática de los artículos 32 y 206 de la Constitución y rechazar una interpretación con criterio aislado y literal:

“[...] el artículo 206 de la Constitución regula el procedimiento ordinario y más frecuente para realizar la reforma constitucional [...]. Pero el artículo 32, inciso 1° de la Constitución habilitaría un camino alternativo para promover la aprobación de una reforma constitucional sin pasar por el Congreso, mediante una iniciativa de referéndum gestada por la propia ciudadanía. [...] no tengo duda alguna en optar resueltamente por aquella interpretación de la Constitución que más favorece el ejercicio autónomo y amplio de este derecho de participación política que la Constitución reconoce expresamente a los ciudadanos, por ser el pueblo el titular del poder constituyente”³⁸.

Dicha posición era coherente con los artículos 16 y 41 de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que permitían que, si la iniciativa legislativa ciudadana era rechazada por el Congreso o aprobada con cambios sustanciales, los ciudadanos podían adicionar un porcentaje de firmas según el padrón electoral y, de esta manera, pedir que el proyecto sea votado en referéndum. Es decir, la propia ley establecía un camino expreso para no requerir la aprobación previa del Congreso en una iniciativa de ley ciudadana; no obstante, con la nueva ley de interpretación de la Constitución se impuso un sentido literal de un solo artículo de la misma para concluir que toda reforma de la Constitución obligatoriamente debe ser aprobada por el Congreso. Con esto, el derecho al referéndum en el Perú quedó limitado en su esencia, pues el constituyente originario quedó sometido a la voluntad de la mayoría parlamentaria. Al respecto, y con razón, el profesor Hubert Wieland, refiriéndose a la Ley N° 31.399, señaló que “se ha eliminado el ejercicio del derecho de referéndum en relación con proyectos de ley de iniciativa ciudadana, lo que vulnera el artículo 31 de la Constitución, que

³⁸ Francisco Eguiguren Praeli, “El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú”, *Pensamiento Constitucional* 23 (2018), 254.

impone que la limitación o prohibición del ejercicio de derechos ciudadanos es nulo y punible”³⁹.

Un aspecto que llamó la atención sobre la tramitación de la Ley N° 31.399 es la forma precipitada en la que se aprobó el respectivo dictamen en la Comisión de Constitución y Reglamento. En la revisión del mismo se advierte que se solicitó opinión a los titulares del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Defensoría del Pueblo, así como a especialistas y organismos de la sociedad civil. Sin embargo, en la justificación se consigna que no se recibieron las respuestas correspondientes. Aunque se podría pensar que hubo desidia de parte de las autoridades y personas consultadas, lo real es que hubo una deliberada intención de no esperar las respuestas, pues los pedidos de opinión se remitieron el 16 de noviembre de 2021 y el dictamen fue culminado el 21 de noviembre del mismo año⁴⁰, es decir, solo cuatro días después.

6.4. La Ley N° 31.810

En junio de 2023 se publicó la Ley N° 31.810, que permite el despacho remoto de la Presidencia de la República cuando el presidente sale fuera del país y no se cuenta con vicepresidentes en ejercicio. Esta norma invoca el artículo 115, segundo párrafo, de la Constitución. Sin embargo, el artículo constitucional en ninguna parte permite el despacho con empleo de tecnologías digitales, estableciendo de manera indubitable que, ante el viaje del presidente, se encarga el despacho presidencial al primer o segundo vicepresidente en orden de prelación.

La competencia de ejercer el despacho presidencial está reservada al fuero constitucional. La normativa infraconstitucional (ley o reglamento) únicamente precisa el contenido del despacho presidencial y la estructura organizacional de apoyo, pero no las condiciones en que la respectiva autoridad desarrolla la función. El artículo 115 de la Constitución es una norma mandatoria y no dispositiva, ya que solo permite un encargo de tipo presencial. Tanto es así, que la causa de la encargatura es la salida del presidente del territorio nacional. Por ello, la ausencia física del presidente provoca que

39 Hubert Wieland Conroy, “El ejercicio del derecho de referéndum es eliminado por el Congreso y el Tribunal Constitucional”, *La Mula*, 14 de diciembre de 2023, <https://plumainquieta.lamula.pe/2023/12/14/el-ejercicio-del-derecho-de-referendum-es-eliminado-por-el-congreso-y-el-tribunal-constitucional/hubert/>

40 Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, recaído en el proyecto de ley 644/2021-CR. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzU2MA==/pdf>

otro funcionario deba hacerse cargo de manera obligatoria. Entonces, toda modificación o ampliación de los alcances del despacho presidencial presencial requiere una reforma constitucional.

De acuerdo con el debate plenario del Congreso Constituyente Democrático que aprobó la Constitución de 1993, tanto era el arraigo de la presencialidad que solo se consideró la necesidad de cubrir el vacío normativo ante el riesgo de que el presidente no regresara del viaje por causa personal o fortuita; debiéndose definir en este supuesto si el vicepresidente sigue encargándose solo del despacho presidencial o asume las funciones del presidente o convoca a elecciones⁴¹. Los cambios experimentados por el empleo de la tecnología pueden justificar interpretaciones evolutivas; pero el enfoque a utilizar es el general y de proyección a futuro para evitar un manoseo de la Constitución por causa de intereses particulares. Una interpretación axiológica de la Constitución no puede hacerse para resolver el problema de un caso concreto. No debe perderse de vista que la Constitución, en su artículo 103, define que las leyes tienen carácter general y que la Constitución no ampara el abuso del derecho.

La Ley N° 31.810 tuvo el fin de dar solución al problema en el que se encontraba la presidenta de la República que formuló la propuesta (Dina Boluarte), quien al no contar con vicepresidentes tenía el impedimento constitucional para salir del país. La motivación del proyecto de ley 4985/2022-PE, que generó la Ley N° 31.810, describe los viajes que no pudo ni podrá hacer la presidenta mientras el artículo 115 de la Constitución no sea desarrollado mediante ley⁴². Entonces, la ley en cuestión tuvo el efecto inmediato en la sola persona de la mandataria de turno. Es pertinente recordar que la propuesta de ley no tiene precedentes en el Perú, pues, pese a que los expresidentes Martín Vizcarra (2018) y Francisco Sagasti (2020) ocuparon el cargo por sucesión presidencial y hubo ausencia de vicepresidentes, no formularon una iniciativa legislativa parecida.

Si bien los viajes oficiales del presidente son importantes para el ejercicio de la política exterior del Gobierno, no es justificado saltarse la norma constitucional. Debe tenerse presente, por ejemplo, que en el Gobierno inmediato anterior del entonces presidente Pedro Castillo, el Congreso de la República le denegó la autorización para salir en representación del Estado

41 Congreso de la República del Perú. *Diario de los debates: Debate constitucional del Pleno de 1993*, tomo II (Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, 1998), 1538.

42 El proyecto de ley 4985/2022-PE fue presentado mediante el oficio 126-2023-PR, suscrito por la presidenta de la República, Dina Boluarte, y dirigido al presidente del Congreso de la República, el 15 de mayo de 2023.

peruano en algunas oportunidades⁴³ y ello no configuró una obstaculización objetiva y fulminante de la política exterior del Estado.

Aun cuando la Ley N 31.810 puede ser presentada como una de desarrollo constitucional, eso no es así. La ley interpretó la Constitución, desnaturalizando el mandato y contenido de su artículo 115. Se hizo una forzada interpretación extensiva con el único ánimo de levantar, mediante una ley ordinaria, un impedimento contenido en la Constitución, que favorece a una persona en particular.

7. La proliferación de iniciativas de ley de interpretación de la Constitución en trámite

La problemática del uso de las leyes interpretativas no es un asunto aislado y no se ha agotado con las leyes antes expuestas. En la actualidad existen varias iniciativas de este tipo. Más allá de los elementos contradictorios en los asuntos de fondo de cada ley, lo cierto es que el empleo de esta legislación refleja un peligroso autoritarismo de parte de la mayoría parlamentaria, pues en muchos casos las propuestas expresan el interés del Congreso de concentrar mayor poder en desmedro de las competencias del Poder Ejecutivo y del sistema de equilibrio de poderes.

Por ejemplo, obra el dictamen de la Comisión de Constitución que agrupa cinco proyectos de ley (2014/2021-CR, 3494/2022-CR, 5216/2022-CR, 5303/2022-CR y 5582/2022-CR) para la conformación de una comisión de alto nivel que elaborará propuestas de reforma del sistema interamericano de derechos humanos, cuyo informe final deberá ser presentado al Congreso. La propuesta sostiene:

“Presentadas las propuestas [...] a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, si en un plazo de ciento ochenta días calendario no se implementan o se recibe una respuesta satisfactoria, el Poder Ejecutivo deberá evaluar la denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos, conforme a sus facultades constitucionales por convenir al interés nacional”⁴⁴.

43 El 17 de noviembre de 2017 el Congreso denegó al expresidente, Pedro Castillo, la autorización de un viaje a México (XVII Cumbre de la Alianza del Pacífico). Antes de esto, el Congreso rechazó dos autorizaciones de viaje: a Colombia, para la toma de mando del presidente Gustavo Petro y a Europa, para reunirse con el papa Francisco en el Vaticano, ambos en el 2022.

44 Congreso de la República del Perú. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU5Nzk4/pdf>

Del texto descrito, se puede concluir que el Congreso busca obligar al Poder Ejecutivo a denunciar un tratado internacional de derechos humanos si un organismo internacional no atiende positivamente las propuestas del Estado peruano. Aun cuando la propuesta parezca un despropósito visible es necesario explicar algunos aspectos.

La denuncia está regulada en la Convención de Viena y en los términos del respectivo tratado. La regulación nacional sobre los tratados y su vigor en el Perú corresponde a la Constitución, en tanto que su artículo 57 reconoce que “la denuncia de los tratados es potestad del presidente de la República”. Empero, a través de una norma con rango legal se busca establecer un procedimiento de denuncia *ad hoc* de un tratado en particular. Además, se desatiende el compromiso del Estado peruano con el sistema multinivel de tutela de derechos fundamentales⁴⁵.

La nueva propuesta, en los hechos, busca disfrazar una reforma constitucional, pues para que el Congreso tenga competencia en el impulso directo o indirecto de la denuncia de un tratado es necesario que se produzca, mínimamente, una reforma constitucional. Arrogarse una competencia constitucional (que corresponde a otro poder del Estado) mediante una ley ordinaria es contrario al Estado de derecho.

Por otro lado, el proyecto de ley 6.951, que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana, busca interpretar una norma que se encuentra dentro del bloque de constitucionalidad, pues en el Perú los tratados sobre derechos humanos tienen rango constitucional⁴⁶. Se precisa que la competencia de la Corte Penal Internacional en el Perú es solo después de la entrada en vigor del Estatuto de Roma (1° de julio de 2002), y la aplicación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad es a partir del 9 de noviembre de 2003. Asimismo, se declara la prescripción de los procesos penales por crímenes de guerra y de lesa humanidad si se ha cumplido con el tiempo máximo de la ley peruana; con esto, se estaría promoviendo en la realidad una “ley de amnistía”. Como es lógico, esta iniciativa generó un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, requiriendo al Estado peruano a dejar sin efecto el proyecto de ley en cuestión⁴⁷; no obstante, el Congreso agendó y aprobó

45 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 04038-2019-PHC/TC, fundamento jurídico 10.

46 Lo propio ha sido reconocido en recurrente jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 3° y 55, y la IV disposición final y transitoria de la Constitución. Véanse las sentencias recaídas en los expedientes 0025-2005-PI/TC, 0026-2005-PI/TC y 02695-2021-PA/TC.

47 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 1° de julio de

el dictamen⁴⁸ en abierta confrontación con el citado órgano jurisdiccional internacional.

Así, también, se tramita el proyecto de ley 4230/2022-CR, de interpretación del artículo 62 de la Constitución, que establece que todo contrato-ley debe ser aprobado por el Congreso con mayoría calificada del Pleno. Es decir, se modifica tácitamente la Constitución mediante una ley ordinaria que empodera al Poder Legislativo en este ámbito, reconociéndole una nueva competencia que la Constitución no prevé. Igualmente, el proyecto de ley 7950/2023-CR, que regula la facultad del presidente de la República prevista en el artículo 134 de la Constitución, establece límites para la disolución del Congreso, lo que, en la práctica, configura un recorte al uso de este mecanismo de control político por parte del jefe de Estado y, a la vez, una mayor protección para la continuidad del Congreso. Este empoderamiento parlamentario también se refleja respecto de los gobiernos subnacionales, pues el proyecto de ley 4910/2022-CR, que “desarrolla el contenido del artículo 191 de la Constitución”, establece que los gobernadores regionales pueden ser suspendidos del cargo por infracción constitucional (que conoce y resuelve el Congreso) o por no cumplir con las recomendaciones hechas por las comisiones investigadoras parlamentarias.

Además, existen iniciativas de leyes interpretativas que reflejan el uso desmedido de esta herramienta, al extremo que reflejan las posiciones contradictorias entre los grupos parlamentarios sobre temas mediáticos. En todo supuesto, evidencian una negativa conducta hostil al principio de seguridad jurídica. Es el caso del proyecto de ley 3384/2022-CR, de interpretación del artículo 115 de la Constitución, que establece que, cuando el presidente del Congreso asume la Presidencia de la República por sucesión presidencial, debe entenderse que la convocatoria inmediata a elecciones es respecto de las elecciones generales (presidente, vicepresidentes y congresistas). Sobre el mismo tema, pero en sentido contrario, se encuentra en trámite el proyecto de ley 5707/2023-CR, de interpretación del mismo artículo 115 de la Constitución, que interpreta que la convocatoria a elecciones es solo respecto de elecciones para presidente y vicepresidentes de la República y no para congresistas.

2024, medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias, Caso “Barrios Altos” y Caso “La Cantuta vs. Perú”. https://corteidh.or.cr/docs/medidas/barrioscantuta_06.pdf

48 Pese a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 4 de julio de 2024, la Comisión Permanente del Congreso de la República aprobó (en segunda votación) el dictamen recaído en el proyecto de ley 6951/2023-CR. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/en-segunda-votacion-aprueban-dictamen-que-precisa-la-aplicacion-y-alcances-de-lesa-humanidad-y-crimenes-de-guerra/>

Asimismo, el proyecto de ley 4891/2022-CR, que tiene por objeto “desarrollar el criterio interpretativo del artículo 156.3 de la Constitución”, establece que los miembros de la Junta Nacional de Justicia al cumplir 75 años cesarán automáticamente en el ejercicio de sus funciones. Sobre el mismo tema, pero en sentido contrario, obra el proyecto de ley 6281/2023-CR, que establece que el requisito de no exceder los 75 años para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia es una condición de acceso al cargo y no de permanencia en la función.

En consecuencia, la tramitación de las propuestas de leyes interpretativas de la Constitución y los contenidos reseñados reflejan que su uso no solo tiene vigencia, sino también proyección. Lamentablemente, los proyectos de ley y la posición del Congreso (en algunos casos intransigente y hasta antidemocrática) exponen una práctica nociva que encarna un fraude a la Constitución mediante el uso abusivo de leyes interpretativas del texto fundamental. Estas normas no se emplean para dar solución a los problemas ni a las urgencias que enfrenta la sociedad peruana, sino para atraer mayor poder al Congreso, lo que comprende un evidente desequilibrio en el sistema democrático de división de poderes. Es decir, se emplea un mecanismo constitucional (la aprobación de leyes) para menoscabar la Constitución y la observación obligatoria de su supremacía.

8. El control de constitucionalidad de las leyes interpretativas y el debilitamiento del principio de imparcialidad

Considerando que el poder político puede cometer excesos, los regímenes democráticos prevén mecanismos de control jurisdiccional. Aquí juegan un rol central las altas cortes constitucionales, como es el caso del Tribunal Constitucional peruano, quien ejerce el control de constitucionalidad de las leyes con efecto general. Sin embargo, ¿cuál es la situación actual respecto del control jurisdiccional constitucional en este nivel? Las demandas de inconstitucionalidad contra las tres leyes antes desarrolladas fueron desestimadas por mayoría: Ley N° 31.355 (sobre la cuestión de confianza)⁴⁹, Ley N° 31.399 (sobre proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional)⁵⁰ y Ley N° 31.810 (sobre el despacho presidencial remoto)⁵¹.

49 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00032-2021-PI/TC.

50 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00001-2022-PI/TC.

51 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00011-2023-PI/TC.

En este sentido, es menester considerar las garantías de imparcialidad que en este ámbito existen o si, por el contrario, se vislumbra una etapa en la que el Tribunal Constitucional peruano actúa como un órgano “legitimador” de los excesos del poder político congresal. Aunque pareciera un asunto exagerado sin basamento objetivo, no lo es. Ya existen experiencias en Europa, como los casos de Hungría y Polonia, donde desde el poder político se ha neutralizado de forma progresiva a las altas cortes constitucionales para que actúen como aliados de los regímenes populistas-iliberales⁵², contrariando así su genuino papel “contra-mayoritario”.

El Tribunal Constitucional actual ha emitido varias sentencias donde ha reforzado la presencia del Poder Legislativo con relación a los otros poderes públicos y órganos constitucionalmente autónomos. Basta con apreciar decisiones como la instauración de la doctrina de las *political questions* en el Perú⁵³ (que impone que las decisiones del Congreso no son justiciables); la flexibilización de la iniciativa de gasto a favor del parlamento (pese al contenido expreso prohibitivo de la Constitución)⁵⁴; la anulación de la decisión del Poder Judicial de dejar sin efecto la inhabilitación parlamentaria de dos miembros de la Junta Nacional de Justicia⁵⁵; y la afirmación de las competencias discrecionales del legislador en el diseño del órgano garante de la calidad en la educación universitaria⁵⁶, para evidenciar una negativa parcialización que difiere de la preservación de la democracia constitucional.

Además, no debe subestimarse la lamentable posición que ha asumido el Tribunal Constitucional vigente respecto de no cumplir las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuérdese que en el caso de la ejecución del indulto al expresidente Alberto Fujimori dispuesto por el Tribunal Constitucional⁵⁷, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró al Estado peruano en desacato de la resolución de adopción de medidas urgentes de no innovar⁵⁸. Incluso, el magistrado Manuel Montegudo, en su oportunidad, pidió la nulidad de la decisión del Tribunal

52 Francesco Biagi, “La neutralización de los tribunales constitucionales en los regímenes populistas iliberales: un análisis a partir de los casos de Hungría y Polonia”, *Revista de Derecho Público* N.º 116 (2023), 269.

53 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00003-2022-PCC/TC.

54 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00027-2021-PI/TC.

55 Auto de medida cautelar del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00004-2024-PCC/TC.

56 Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00008-2022-PI/TC.

57 Auto del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 02010-2020-PHC/TC.

58 Resolución de la Corte interamericana de Derechos Humanos, del 19 de diciembre de 2023, Caso “Barrios Altos” y Caso “La Cantuta vs. Perú”, solicitud de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias. https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/barrios-cantuta_04.pdf

Constitucional por no haberse sometido “a conocimiento o deliberación del pleno”⁵⁹, solicitud que no se estimó. Más aun, sobre este caso, el presidente del Tribunal Constitucional, Francisco Morales, afirmó que las sentencias de su institución “tienen prevalencia” sobre las emitidas por la corte internacional⁶⁰; mientras que la vicepresidenta del mismo tribunal indicó, con preocupante normalidad, que “las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no son cumplidas muchas veces por los estados, porque hay extralimitación en el ejercicio de su competencia”⁶¹.

Por ello, no es suficiente establecer limitaciones al empleo de las leyes interpretativas desde una perspectiva interna; es forzoso, también, que se garantice un control jurisdiccional idóneo a los posibles excesos del Parlamento en este campo. En el Perú, el Congreso tiene la competencia exclusiva de elegir a todos los miembros del Tribunal Constitucional y la experiencia nos ha demostrado que no es la mejor alternativa, por los constantes cuestionamientos y problemas que se han presentado desde la primera elección en 1996⁶². A esto, hay que sumar una práctica que se está normalizando en los últimos tiempos, que consiste en la realización de las entrevistas a los candidatos (evaluación subjetiva, que es determinante para la selección), donde predomina por parte de los congresistas una línea de preguntas dirigidas a saber la posición de los aspirantes con relación a la revisión eventual de casos donde las decisiones del Congreso son cuestionadas. Es decir, se tiende a priorizar un perfil de defensor del Congreso, antes que el de un juez neutral.

Las últimas entrevistas en el Congreso donde los actuales magistrados participaron en condición de candidatos a miembros del Tribunal Constitucional dan cuenta de temáticas y respuestas que no son propias de la búsqueda de perfiles imparciales. Por ejemplo, la entonces candidata Luz Pacheco señaló que “la Corte Interamericana no puede anular una decisión del Tribunal Constitucional”⁶³ y, posteriormente, como magistrada, actuó

59 Carta dirigida al presidente del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de diciembre de 2023, suscrita por el magistrado del Tribunal Constitucional, Manuel Monteagudo.

60 *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2023/11/29/alberto-fujimori-presidente-del-tc-contradice-a-corte-idh-y-afirma-que-si-se-ha-ordenado-la-liberacion-de-exdictador/>

61 *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/alberto-fujimori-vicepresidenta-del-tribunal-constitucional-asegura-que-sentencias-son-cosa-juzgada-y-no-se-pueden-anular-luz-pacheco-tc-ultimas-noticia/>

62 Raúl Gutiérrez Canales, *El Parlamento y la elección de jueces constitucionales*, 1ª ed. (Lima: Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República del Perú, 2021).

63 Congreso de la República del Perú. “Comisión Especial Tribunal Constitucional | Congreso Perú | Parte 1 | 30/03/22”. Video de Youtube, 3:55:37. Publicado el 1º de abril de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=i2D-fV1e260>

como ponente en el auto de aclaración (Exp. 02010-2020-HC/TC) sobre la liberación de Alberto Fujimori, justamente, en contra de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En similar sentido, el entonces candidato, Gustavo Gutiérrez, amparándose en una norma nacional, indicó que, “como jueces [...] podemos preferir, inclusive, el derecho interno al derecho internacional; será el juez constitucional, finalmente, quien decida y habrá que respetar la decisión”⁶⁴.

Avalar la subestimación del citado órgano jurisdiccional internacional implica desconocer la valía de los estándares que han fijado y que han servido de fuente para la propia jurisprudencia constitucional en materia de tutela de derechos fundamentales. Más aún, en un escenario en el que el Estado peruano lidera la mayor cantidad de sentencias de los casos contenciosos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (108 de 520) y también tiene el máximo número de resoluciones sobre supervisión de cumplimiento de sentencias (164 de 819)⁶⁵, es resueltamente un retroceso que un magistrado constitucional no sea consciente de la necesidad de que el Estado cumpla sus obligaciones internacionales concretas sobre los derechos humanos de sus ciudadanos.

Asimismo, el entonces candidato Helder Domínguez respondió en su entrevista preguntas sobre la tramitación de las reformas constitucionales y afirmó que “la elección de los tribunales debe corresponder a su origen parlamentario”⁶⁶. El entonces candidato Francisco Morales, en la misma línea, sostuvo que el monopolio del Congreso de elegir a los miembros del Tribunal Constitucional ha “estado dando resultado”⁶⁷; esto, en respuesta a la pregunta sobre la propuesta de descentralizar en más poderes públicos la decisión de elegir a los magistrados constitucionales. Y el entonces candidato César Ochoa respondió en su entrevista que, “tratándose del ejercicio de la función parlamentaria, debe mantenerse la inmunidad”⁶⁸. Claramente,

64 Congreso de la República del Perú. “Comisión Especial Tribunal Constitucional | Congreso Perú | Parte 2 | 01/04/22”. Video de Youtube, 4:18:28. Publicado el 6 de abril de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=SNMjR3naeL0&list=PLfVixRaemgNpwYuZC6oljaFDptWFYtwah&index=31>

65 Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/>

66 Congreso de la República del Perú. “Comisión Especial TC | Congreso Perú | Parte 2 | 06/04/22”. Video de Youtube, 3:23:05. Publicado el 8 de abril de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=977YUdPOzGw&list=PLfVixRaemgNpwYuZC6oljaFDptWFYtwah&index=28>

67 Congreso de la República del Perú. “Comisión Especial Tribunal Constitucional | Congreso Perú | Parte 2 | 30/03/22”. Video de Youtube, 3:31:25. Publicado el 1° de abril de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=BfYPzshpofQ&list=PLfVixRaemgNpwYuZC6oljaFDptWFYtwah&index=34>

68 Congreso de la República del Perú. “Comisión Especial Tribunal Constitucional | Congreso Perú | Parte 1 | 30/03/22”. Video de Youtube, 3:55:37. Publicado el 1° de abril de 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=i2D-fVie260>

las respuestas evidencian que las preguntas están vinculadas con saber la postura de los candidatos sobre posibles restricciones o limitaciones a las prerrogativas parlamentarias, así como esperar que los eventuales magistrados no olviden que el “origen” de su legitimidad recae en el Poder Legislativo. Esto último no solo es inapropiado, pues la legitimidad de origen del tribunal recae en la Constitución en sí misma, sino que, además, es opuesto al deber de ingratitud que todo juez constitucional tiene respecto de quien o quienes lo eligieron, asegurando así su independencia e imparcialidad en el desarrollo de la tarea de control constitucional.

El control constitucional en el área de las leyes interpretativas exige por parte de la jurisdicción un trabajo riguroso y desprovisto de cualquier injerencia política del poder de turno. En caso contrario, el riesgo es que las denominadas “leyes interpretativas” (sobre todo, de la Constitución) se “institucionalicen” como un mecanismo exento de control que contradiga la democracia en su esencia.

Así las cosas, las coincidencias entre el actual Tribunal Constitucional y el Congreso, que traslucen un cambio notorio en la línea jurisprudencial de control al poder político (sentencias antes citadas sobre parámetros a la función y trámite legislativos), hacen ver la necesidad de plantear una reforma no solo en el modelo de la elección de los magistrados, sino también en la forma en que se conduce la evaluación subjetiva. No debería tolerarse que los congresistas no tengan reparos en formular interrogantes para identificar a los candidatos más proclives a resguardar el interés de evitar el control a todo nivel (nacional, internacional, jurisdiccional, etc.) y a resquebrajar el sistema de equilibrio entre los poderes a su favor. El uso de las leyes interpretativas requiere límites preventivos (parámetros a los proyectos de ley en virtud de la rigidez constitucional), pero también límites posteriores, mediante un adecuado control de constitucionalidad por parte de la justicia constitucional.

9. Conclusiones

La relación entre la aprobación de las leyes interpretativas de la Constitución y la configuración de un fraude a la Constitución se expresa en contextos de abuso de derecho, mediante la manipulación de procedimientos normativos inconstitucionales. El fraude a la Constitución, al socavar el Estado de derecho y la democracia, y violentar los valores constitucionales, exige una especial atención por parte de los mecanismos jurídicos que limitan la actividad legislativa, sobre todo aquella que emplea la interpretación de la Constitución con una amplitud de discrecionalidad que linda con la arbitrariedad.

Tolerar el fraude a la Constitución no solo contradice el ideal kelseniano de la supremacía constitucional formal, sino, sobre todo, alienta la efectividad de los fenómenos que descarrilan la democracia constitucional, como son la erosión democrática, los regímenes híbridos, la democracia iliberal, la autocracia electoral o los regímenes populistas. El caso peruano puede configurar un ejemplo de este descarrilamiento que va en ascenso. Esto, por cuanto en los últimos tiempos, su Poder Legislativo ha empleado la figura de la “ley interpretativa” para aprobar verdaderas reformas constitucionales. Es decir, mediante una ley ordinaria se disfraza una reforma constitucional.

Las leyes interpretativas de la Constitución no han puesto fin a la problemática de estudio, pues todo indica que nos encontramos frente a un Congreso desbocado que, apartado de una conducta de enmienda, tiene una vocación creciente por continuar en la senda de un uso descontrolado de sus competencias, como efectivamente es la aprobación de leyes interpretativas que distorsionan la Constitución. Una comprobación de esta situación se halla en la proliferación de proyectos de ley en trámite que buscan interpretar la Constitución en su propio perjuicio o alteración. Lo más peligroso de esta práctica es que los contenidos de este tipo de propuestas tienen el denominador común de fortalecer o ampliar las competencias del parlamento en desmedro de los demás poderes públicos, lo que repercute en el quebrantamiento del sistema de equilibrio entre los poderes y de la democracia en sí misma.

Asimismo, debe ponerse atención al rol de la jurisdicción constitucional suprema, pues en el caso peruano el Tribunal Constitucional actual ha venido emitiendo sentencias validadoras de leyes interpretativas de la Constitución altamente cuestionables. Además, de acuerdo con las sentencias revisadas, existe una negativa línea recurrente de resolver a favor del Congreso en aquellos casos donde se cuestionan sus posibles excesos, lo que puede tener un punto de vínculo en los criterios de selección de magistrados que consideran los parlamentarios al momento de definir a los nuevos miembros del Tribunal Constitucional. Este aspecto es medular, pues sin control previo, concurrente ni posterior (jurisdiccional) en los hechos, el Congreso puede actuar como un poder objetivamente despótico.

Lo expuesto en el desarrollo de la investigación alerta sobre una situación grave que enfrenta el Perú en la actualidad, pues el empleo ilimitado de las leyes interpretativas, si bien no es la única causa de la crisis democrática, tiene un impacto negativo directo en la rigidez constitucional y en la efectividad de los mecanismos de control entre los poderes. Además, se trasluce un amplio alcance de evadir el control constitucional y convencional a todo nivel, pues el empleo de las leyes interpretativas de la Constitución y el debilitamiento de las competencias de los otros poderes en beneficio del

parlamento mellan no solo en la garantía de neutralidad de la jurisdicción constitucional sino, también, en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos.

10. Referencias bibliográficas

- Auto de medida cautelar del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00004-2024-PCC/TC.
- Auto del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 02010-2020-PHC/TC.
- Biagi, Francesco. “La neutralización de los tribunales constitucionales en los regímenes populistas iliberales: un análisis a partir de los casos de Hungría y Polonia”. *Revista de Derecho Público* N.º 116, 2023.
- Brewer Carías, Allan. *Reforma constitucional y fraude a la Constitución: el caso de Venezuela 1999-2009*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2009.
- Congreso de la República del Perú. *Diario de los debates: Debate constitucional del Pleno de 1993*, tomo II. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, 1998.
- Díaz Ricci, Sergio. “Rigidez constitucional. Un concepto toral”. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, tomo IV, volumen 1, coord. por Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix Fierro y Diego Valadés. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, recaído en el proyecto de ley 644/2021-CR. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzU2MA==/pdf>
- Díez-Picazo, Luis María. “Concepto de ley y tipos de leyes. ¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 8, 24, 1988.
- Eguiguren Praeli, Francisco. “El referéndum y sus alcances en la reforma de la Constitución en el Perú”. *Pensamiento Constitucional* 23, 2018.
- Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy, voto singular. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú 00002-2020-CC/TC.
- Ferreres Comella, Víctor. “Una defensa de la rigidez constitucional”. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 23, 2000, 47. <https://doxa.ua.es/article/view/2000-n23-una-defensa-de-la-rigidez-constitucional>
- Galvis Arenas, Gustavo y Rodríguez Delgado, Mauricio. “Fraude constitucional”. *Revista Temas Socio - Jurídicos* 27, 57, 2009.
- García Belaunde, Domingo. “Forma de gobierno en la Constitución peruana”. *Revista de Estudios Políticos: Nueva época* 74, 1991.
- Grosso, Beatriz y Svetaz, María. “Técnica legislativa: marco teórico”. *La técnica legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, ed. por Ronny Rodríguez Chang. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.

- Gutiérrez Canales, Raúl. *El Parlamento y la elección de jueces constitucionales*, 1ª ed. Lima: Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República del Perú, 2021.
- Häberle, Peter. “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución”, publicado originalmente como “Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten”. *Revisita JZ* (1975): 297-305, traducción de Xabier Arzoz Santisteban. Universidad del País Vasco. Retos actuales del Estado constitucional (1996): 15-46.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 2021.
- Informe de opinión consultiva 003-2023-2024-CCR/CR, del 30 de abril de 2024.
- Informe de opinión consultiva 01-2020-2021-CCR/CR, del 26 de mayo de 2020.
- Informe de opinión consultiva 04-2020-2021-CCR/CR, del 1º de diciembre de 2020.
- Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 1º de julio de 2024, medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias, Caso “Barrios Altos” y Caso “La Cantuta vs. Perú”. https://corteidh.or.cr/docs/medidas/barrioscantuta_06.pdf
- Resolución de la Corte interamericana de Derechos Humanos, del 19 de diciembre de 2023, Caso “Barrios Altos” y Caso “La Cantuta vs. Perú”, solicitud de medidas provisionales y supervisión de cumplimiento de sentencias. https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/barrioscantuta_04.pdf
- Sentencia del Tribunal Constitucional de España 76/1983 7.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00001-2023-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00001-2018-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00001-2022-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00003-2008-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00003-2022-PCC/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00008-2022-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00011-2023-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00027-2021-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 00032-2021-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0006-2018-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0006-2020-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0010-2003-AI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 002-96-I/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 0030-2005-PI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 01846-2019-PA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expediente 04038-2019-PHC/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expedientes 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC (acumulados).
- Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, expedientes 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC (acumulados).
- Sentencia N° 74 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, expediente 2005-001786. <https://vlexvenezuela.com/vid/accion-democratica-283362755>
- Verdugo, Sergio. “El poder constituyente impopular”. *Actualidad Jurídica* 46, 2022.

- Wieland Conroy, Hubert. “El ejercicio del derecho de referéndum es eliminado por el Congreso y el Tribunal Constitucional”. *La Mula*, 14 de diciembre de 2023, <https://plumainquieta.lamula.pe/2023/12/14/el-ejercicio-del-derecho-de-referendum-es-eliminado-por-el-congreso-y-el-tribunal-constitucional/hubert/>
- Zuñiga Urbina, Francisco. “Constitución y ley interpretativa. Algunas notas sobre una paradoja y peligros relativos a este tipo de ley”. *Ius et Praxis* 15, 2 (2009): 255-281. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122009000200009