

LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS POR LA VÍA DEL PROCESO COMPETENCIAL

CONSTITUTIONAL REVIEW OF POLITICAL DECISIONS THROUGH THE COMPETENCE PROCESS

Omar Sar Suárez
Tribunal Constitucional
Orcid: 0000-0003-3651-628X
osars@usmp.pe
Perú

José Francisco Raffo Miranda
Red Interdisciplinaria Iberoamericana de Investigadores
Orcid: 0000-0002-2580-8597
jose_raffo2@usmp.pe
Perú

Recibido: 25 de marzo de 2021.

Aprobado: 9 de abril de 2021.

SUMARIO

- Introducción.
- Los conflictos competenciales originados a propósito de la disolución del Congreso de la República y la declaración de vacancia del Presidente de la República.
- La proscripción de la arbitrariedad y el límite de la actuación de los poderes políticos en nuestro sistema constitucional.
- El control de legitimidad constitucional de las decisiones políticas.
- El proceso competencial en los conflictos entre poderes y órganos del Estado.
- Los retos de la interpretación constitucional y la parte orgánica de la Constitución.
- Conclusiones.
- Fuentes de información.

RESUMEN

El presente trabajo aborda la problemática de la legitimidad constitucional de las decisiones del Tribunal Constitucional ante las disputas competenciales de los poderes del Estado, con un especial énfasis en los conflictos recientes suscitados a propósito de la disolución del Congreso de la República y la vacancia del

Presidente de la República. La investigación analiza la doctrina y jurisprudencia respecto de los fundamentos que legitiman el rol del Tribunal Constitucional en el ámbito del control de los actos políticos y concluye en que la defensa del principio de supremacía normativa de la constitución impone una resolución sustantiva en los procesos competenciales de esta naturaleza.

PALABRAS CLAVE

Control constitucional, legitimidad, libertades individuales, interpretación constitucional, separación de poderes, Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

This paper addresses the issue of the constitutional legitimacy of the Constitutional Court's decisions in the context of the jurisdictional disputes of the branches of government, with a special emphasis on the recent conflicts arising from the dissolution of the Congress of the Republic and the vacancy of the President of the Republic. The research analyzes the doctrine and jurisprudence regarding the grounds that legitimize the role of the Constitutional Court in the control of political acts and concludes that the defense of the principle of normative supremacy of the constitution imposes a substantive resolution in the competence processes of this nature.

KEYWORDS

Constitutional control, legitimacy, individual freedoms, constitutional interpretation, separation of powers, Constitutional Court.

INTRODUCCIÓN

Actualmente existe un debate muy extendido respecto de algunos contornos del modelo político diseñado en la Constitución de 1993. En este escenario, el Tribunal Constitucional, recientemente, ha analizado la disolución del Congreso de la República y la declaración de vacancia del Presidente de la República por la causal de permanente incapacidad moral¹ a través de sentencias en las que se pone en tela de juicio el presunto ejercicio irregular de las competencias de esos poderes del Estado.

El estudio de estos casos es de especial relevancia ya que se relacionan con hechos de alta significación institucional y que ponen en entredicho los fundamentos del propio sistema democrático. Los conflictos, objeto de la presente investigación, se originaron en presuntos ejercicios abusivos de competencias tanto del Congreso de la República como del Poder Ejecutivo, lo cual nos permite abordar de manera amplia el debate existente sobre la legitimidad constitucional de la posibilidad de controlar las decisiones políticas.

Y es que, en nuestro modelo de Estado de Derecho, el Tribunal Constitucional está diseñado como órgano de control de la carta, por lo que resulta de suma importancia estudiar la legitimidad y el fundamento de sus decisiones particularmente cuando se evalúa el ejercicio de competencias basadas en las decisiones políticas que adoptan el Congreso de la República o el Poder Ejecutivo.

La democracia se fundamenta en la participación de los ciudadanos, así como en la actuación libre de los representantes electos y, en consecuencia, el desarrollo de las funciones inherentes a los poderes públicos solo puede ser limitada en virtud de razones sustantivas que se encuentren debidamente justificadas.

Debe tenerse en cuenta que, en los conflictos competenciales, que serán analizados en esta

¹ Véase la Sentencia 0006-2019-CC/TC, Caso de la disolución del Congreso de la República y la Sentencia 0002-2020-CC/TC, Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral.

investigación, las controversias giran en torno a competencias escasamente delimitadas. Esta problemática exige estudiar si la interpretación final de la Constitución debe ser determinada por los actores políticos en conflicto o si resulta democráticamente legítimo que la controversia sea resuelta, en última instancia, por el Tribunal Constitucional.

Precisamente en estos escenarios consideramos indispensable analizar el rol del juez constitucional ante conflictos competenciales que se originen por el presunto ejercicio irregular de las competencias de los poderes del Estado.

LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES ORIGINADOS A PROPÓSITO DE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA DECLARACIÓN DE VACANCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Durante los años 2019 y 2020, se evidenciaron tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que llegarían a su punto álgido con la disolución del Congreso de la República a través del Decreto Supremo 165-2019-PCM y, posteriormente, con la declaración de vacancia del Presidente de la República Martín Vizcarra, a través de la Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR.

Ambas situaciones se presentaron como consecuencia del ejercicio de competencias reconocidas por la Constitución, pero que no se encontraban claramente delimitadas, por lo que se recurrió al Tribunal Constitucional para que este decida, a través del proceso competencial, si las decisiones adoptadas resultaban conformes a la Constitución o si, por el contrario, representaban un ejercicio abusivo de las competencias constitucionales del Presidente de la República o de la del Congreso de la República respectivamente.

Se trataba, en buena cuenta, de conflictos por menoscabo de atribuciones que, como veremos más adelante en detalle, es el que se produce,

[...] cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia, un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional” (Sentencia 0011-2009-CC/TC, fundamento 5).

Sentencia 0006-2019-CC/TC

El 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República dispuso la disolución del Congreso de la República, alegando que se había producido la segunda crisis de total de gabinete, producto de la denegación de confianza presentada por el Primer Ministro Salvador del Solar.

El Poder Ejecutivo sustentó su decisión en el artículo 134 de la Constitución en cuanto establece que, “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 presidente del Congreso, que es, simultáneamente, presidente la Comisión Permanente del Congreso de la República (por imperativo del artículo 42 de su Reglamento) sustentó su demanda en que el Poder Ejecutivo había realizado una interpretación discrecional de la denegación de confianza, y por ende había realizado un ejercicio abusivo de su competencia para disolver el Congreso de la República.

En su momento, el Tribunal Constitucional advirtió que “la controversia sobre la legitimidad de la disolución del Congreso de la República era uno de los más importantes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso competencial establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución” (Sentencia 0006-2019-CC/TC, fundamento 9). Y es que este mecanismo de control constitucional:

(...) resulta de importancia justamente para dirimir las controversias que se susciten en torno a las atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado y, en consecuencia, el desarrollo del sistema democrático requiere que los casos como el presente sean deliberados y resueltos por este órgano de control de la Constitución. (Auto de admisibilidad del expediente 0006-2019-CC/TC, fundamento 25).

Para dirimir tal controversia el Tribunal enfrentó diversos retos relacionados con la indeterminación de cláusulas constitucionales como la que se refiere a la cuestión de confianza. En efecto, como se aprecia del artículo constitucional citado previamente, la

Constitución no contiene una regla que permita interpretar con claridad las formas que puede adquirir la denegación de la confianza.

Este último punto originó un acalorado debate en la doctrina nacional pues se alegaba que la denegación de la confianza solo podía ser expresa, mientras que otro sector abogaba por una interpretación que admitía la posibilidad de que sea tácita o fáctica.

En la conclusión de la controversia, el Tribunal Constitucional señaló que, a pesar de la votación formal del pedido de confianza, materialmente, se incumplió lo solicitado por el Poder Ejecutivo, señalando que, en el pedido planteado por el Presidente del Consejo de Ministros el 30 de setiembre de 2019 ante el Pleno del Congreso², se advirtió que se entendería por denegada la confianza si es que se continuaba con la selección de magistrados, pese a los reiterados pedidos de suspender dicho acto. De esta forma, este Tribunal concluyó que “el Poder Ejecutivo no ha obrado de una forma contraria a la Constitución en el presente caso” (Sentencia 0006-2019-CC/TC, fundamento 218).

Con base en este criterio, el Tribunal Constitucional confirmó la legitimidad constitucional de la competencia ejercida al disolver el Congreso de la República que se materializó en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

Sentencia 0002-2020-CC/TC

El 10 de setiembre de 2020 se presentó en el Congreso de la República la Moción de Orden del Día 12090, mediante la cual se propuso declarar la vacancia del entonces Presidente de la República Martín Vizcarra por la causal de incapacidad moral permanente.

Posteriormente, el 11 de setiembre se sometió a votación en el Pleno del Congreso su admisión a trámite, resultando aprobada con 65 votos a favor, 35 en contra y 24 abstenciones. Luego de escuchar al Presidente y a su abogado se sometió a votación la aludida moción y

2 Primera Legislatura Ordinaria de 2019. 12ª Sesión. Lunes 30 de setiembre de 2019. p.13. Disponible en el sitio web del Congreso de la República. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/\\$FILE/PLO-2019-12.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052584870073D952/$FILE/PLO-2019-12.pdf). Consulta realizada el 6 de abril de 2021.

contó con el voto favorable de tan solo 32 congresistas, por lo que se terminó rechazando el pedido de vacancia.

Luego de admitida la moción, pero antes de que se resuelva a su respecto, el Tribunal Constitucional rechazó el pedido de medida cautelar solicitada por el Poder Ejecutivo, pero admitió a trámite la demanda competencial planteada por este poder del Estado. En el auto de calificación de la demanda, el Tribunal Constitucional advirtió que:

(...) en el presente proceso se cuestionan actos materiales que, efectivamente, corresponden al ámbito de competencia del Congreso de la República, pero cuyo ejercicio, presuntamente, habría afectado los principios de separación y balance de poderes repercutiendo sobre las atribuciones que el Poder Ejecutivo ejerce a través del presidente de la República y que se encuentran reconocidas en el artículo 118 de la Constitución. (Auto de admisibilidad del expediente 0002-2020-CC/TC, fundamento 13).

A raíz de ello, el Tribunal enfrentaría dos grandes retos, el primero, respecto de la interpretación de los efectos que produjo el rechazo del pedido de vacancia en el proceso competencial que había sido iniciado; y, el segundo, se deriva de las dificultades interpretativas inherentes a la causal de vacancia prevista en el artículo 113 inciso 2 de la Constitución, y también en relación con la atribución del Presidente de la República para dirigir la política del gobierno (artículo 118 inciso 3 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional había analizado previamente esta competencia del Poder Ejecutivo para dirigir la política, pero lo hizo a partir de casos relacionados con competencias en materia presupuestal y comercial.

Efectivamente, en el conflicto competencial planteado por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial (expediente 0004-2004-CC/TC) se señaló que la Ley de Presupuesto es para el Poder Ejecutivo, el medio más adecuado para determinar la orientación y la dirección que desarrolla la política económica del país. Se señaló además que, “[...] Esta afirmación en parte es cierta, pues, conforme al inciso 3) del artículo 118 de la Constitución, corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del gobierno.” (fundamento 38).

En el aludido caso, el Tribunal advirtió además que:

(...) si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales. (fundamento 39).

Por otra parte, el Presidente de la República presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA que regulaba materias de libre comercialización de ropa. En dicho caso el Tribunal Constitucional señaló que, “[...] el artículo 118.3 de la Constitución reconoce la facultad del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno, política dentro de la cual está comprendida, como es evidente, la política económica que atañe a la nación.” (Sentencia 0031-2005-PI/TC, fundamento 28).

Hasta la fecha de estas controversias no se habían invocado presuntas afectaciones a las facultades del presidente de la República, reconocida en el artículo 118 inciso 3 de la Constitución, producto de tensiones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Esta situación especial, demandaba del Tribunal una interpretación prolija de la Constitución en aras de la estabilidad y gobernabilidad democrática.

Sin embargo, la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda, dado que se había producido la sustracción de la materia en la controversia. En el proyecto aprobado por mayoría se señala que:

[...] no corresponde a este Tribunal emitir un pronunciamiento sobre la pretensión objeto del presente proceso, por cuanto a la fecha se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Cabe precisar que, en anterior pronunciamiento, este Tribunal ha optado por emitir una decisión similar en un proceso competencias, debido a que la duración de los plazos procesales, igualmente generaron la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo respecto de un extremo (Cfr. sentencia emitida en el expediente 00004-2004-CC/TC). Tal forma de resolución de este proceso

orgánico no resulta ajena en la jurisprudencia, pues, de hecho, sucede frecuentemente que durante el trámite del proceso pueden producirse hechos que permiten resolver el conflicto extraproceso. (fundamento 6).

La referencia que se hace en el párrafo glosado respecto de la sentencia recaída en el expediente 0004-2004-CC/TC es inexacta porque en ese caso se declaró la sustracción de la materia (toda vez que ya se había aprobado la ley de presupuesto), pero, sin perjuicio de ello, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre el fondo y declaró fundada la demanda, pues se habían afectado las competencias presupuestales del Poder Judicial.

Más allá del pronunciamiento, resulta relevante tomar en cuenta la decisión de admitir la demanda, pues refleja que el Tribunal Constitucional asume su rol como guardián de la Constitución. Efectivamente, de la admisibilidad de ambas controversias se desprende que el Tribunal Constitucional ha rechazado la tesis de la restricción judicial³, y ha reafirmado su rol como supremo intérprete de la Constitución. Aunque ello no sea una tarea fácil, por lo ya señalado previamente.

Y es que admitir la existencia de actos políticos que vengan a constituir zonas exentas de control constitucional, supondría negar la fuerza vinculante de la Constitución, pues ella consagra distintos principios orientados a proscribir la arbitrariedad del poder político y que fue precisamente, lo que se cuestionó en las respectivas demandas competenciales analizadas anteriormente.

LA PROSCRIPCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL LÍMITE DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES POLÍTICOS EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

Los derechos fundamentales imponen al Estado deberes de abstención o actuación indispensables para garantizar que la vida de la

persona humana se desarrolle en condiciones respetuosas de su dignidad como exige el artículo 1 de la Constitución.

En estricto, estos derechos se oponen a la concepción del poder absoluto del Estado, de ahí la relevancia de la jurisdicción constitucional, ya que es uno de los medios para proscribir actuaciones del Estado que restrinjan desproporcionadamente los derechos fundamentales.⁴

El profesor Vladimiro Naranjo Mesa (2018) ha señalado que “en esencia el derecho constitucional es una técnica que concilia los principios de autoridad y libertad en un Estado” (p.30). Así, de esta concepción nace el equilibrio entre los principios de legalidad y libertad que coexisten en el artículo 2 inciso 24 literal a) de la Constitución de 1993 donde se establece que “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”.

Los principios mencionados despliegan sus efectos en todo el ordenamiento jurídico y representan los límites que debe observar la actuación del Estado, proscribiendo cualquier arbitrariedad. Así pues, los ciudadanos tienen plena libertad para la realización de sus actos siempre que estos no se encuentren previa, cierta y claramente prohibidos por la ley o afecten derechos de terceros.

Dicha situación describe además una de las características esenciales en todo Estado de Derecho. Y es que, los poderes del Estado no tienen más funciones que las expresamente reconocidas por la Constitución y las leyes respectivas. Así, cualquier exceso en el ejercicio de sus competencias, puede ser controlado mediante el proceso constitucional respectivo.

Subyace en este razonamiento el denominado principio de proscripción o interdicción de la

3 La tesis de la restricción judicial sostiene que, [...] los tribunales deben permitir que las decisiones de otras ramas gubernamentales sigan en pie, aun cuando lesionen el sentido que tienen los propios jueces de los principios que imponen las doctrinas constitucionales generales, excepto cuando tales decisiones lesionan en tal medida la moralidad política que violarían las estipulaciones sobre cualquier interpretación plausible, o quizá cuando un precedente claro exija una decisión en contrario. En: Dworkin, Ronald (1989) *Los derechos en serio*. Ariel Derecho, p.218.

4 Según el estudio elaborado por Zolo, Danilo en *The Rule of Law History, Theory and Criticism*. Springer. Law and Philosophy Library, publicado en el 2007, históricamente, la teoría de limitación del poder político no es más que una extensión del pesimismo político, propio de la corriente liberal: “*Pessimism towards political power – which is a classical theory of European liberalism – is grounded on the assumption that power is both functionally necessary and socially dangerous. Although power, especially in its repressive manifestations, is necessary to guarantee political order, cohesion, and stability, it is also dangerous – and as such it is the most serious threat to individual rights – because, by nature, it tends to concentrate, to recursively reproduce itself, and to become arbitrary*” (p.21).

arbitrariedad. Es evidente que este principio involucra a las autoridades con la satisfacción de distintos valores constitucionales, como los derechos fundamentales, de manera que sus actuaciones deben estar orientadas al respeto de las reglas del Estado de Derecho.

De esta manera la actuación de los poderes públicos debe regirse por el principio de lealtad constitucional que orienta el comportamiento de los actores estatales con miras a la consecución del bienestar general, sin incidir arbitrariamente en las libertades de los individuos.

En esencia la actuación de los órganos políticos está recubierta por un cierto grado de discrecionalidad, no obstante, esta discrecionalidad debe regirse por los parámetros que la Constitución reconoce a los órganos y poderes del Estado, con el fin de evitar que el ejercicio de esta actividad transgreda los derechos fundamentales de los individuos o las competencias establecidas por la Constitución. Así, cualquier actuación que se aparte de estos principios, resultará arbitraria y por ende proscrita por la norma fundamental.

Hay que tener especialmente en cuenta que discrecional quiere decir que la decisión puede adoptarse en un sentido u otro, pero ello no implica que tal decisión, que no se encuentra constitucional o legalmente reglada, pueda ser adoptada sin basarse en razones legítimas y admisibles.

En estricto, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 12 de la Sentencia 0090-2004-AA/TC, que el concepto de arbitrariedad contiene tres acepciones igualmente proscritas por el derecho:

- i) lo arbitrario entendido como decisión caprichosa, vaga e infundada desde la perspectiva jurídica;
- ii) lo arbitrario entendido como aquella decisión despótica, tiránica y carente de toda fuente de legitimidad; y
- iii) lo arbitrario entendido como contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

El órgano de control de la Constitución ha señalado, además, que el principio de interdicción o prohibición de la arbitrariedad,

que surge del Estado Democrático de Derecho, tiene un doble significado:

- a) En sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; y b) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. (0728-2008-PHC/TC, fundamento 9).

De la descripción expuesta por el Tribunal Constitucional se desprende que las actuaciones arbitrarias son evidentemente contrarias al Estado de Derecho. En nuestro sistema constitucional el control jurisdiccional de las actividades discrecionales exige que el órgano jurisdiccional tome en cuenta, las circunstancias en cuyo contexto se ejerce determinada atribución, en especial si se da en contextos políticos, que son constantemente cambiantes y que suelen regirse por criterios de oportunidad.

Para que estos órganos ejerzan sus competencias de manera compatible con la Constitución, se requiere concretizar el principio de distribución de funciones, pues de lo contrario se estaría validando la concentración del poder en un solo ente, lo cual resultaría contrario al Estado de Derecho y a nuestro sistema constitucional. De ahí que el resguardo del equilibrio institucional requiera la distribución de competencias en diversos órganos, garantizando además su autonomía.

Y es que, como ha señalado el profesor Porras Nadales (1986, p. 21), “(...) el fenómeno de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado nos retrotrae a un panorama más próximo al principio clásico de división de poderes: un momento de inicial equilibrio político horizontal entre poderes con esferas de competencias separadas y funcionalmente diferenciadas”.

Debe quedar claro que, si bien la inclusión de cláusulas constitucionales que garanticen la distribución de funciones resulta compatible con los fines del Estado de Derecho, ello no garantiza *per se* la convivencia pacífica entre poderes del Estado. De ahí que el Constituyente no haya ignorado la posible existencia de tensiones entre estos órganos, producto del ejercicio de sus atribuciones y, precisamente por ello, reguló expresamente el proceso competencial.

En estos escenarios, la jurisdicción constitucional se erige como el mecanismo legítimo e idóneo, mediante el cual se garantiza la defensa de los principios y valores reconocidos en nuestra Constitución, que puedan verse afectados por ejercicios arbitrarios del poder. Ello es posible porque la norma fundamental concibe al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional como órganos imprescindibles para el resguardo del equilibrio de poderes pues al controlar los actos y normas emitidos por los diferentes órganos del Estado, ejercen un mecanismo de contrapeso del poder.

Este argumento ha sido estudiado en reiteradas oportunidades por la doctrina constitucional. Para el profesor Karl Loewenstein, la protección del equilibrio de poderes es posible mediante controles que pueden ser interorgánicos o intraorgánicos⁵. El concepto que nos interesa en la presente investigación es el primero de ellos:

[...] la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. (Loewenstein, 1979, p.252).

De ello se desprende que el principio de separación de poderes subyace al control interórganos. El referido principio es un elemento central para el Estado Constitucional en cuanto proscribiera la concentración del poder y garantiza el autónomo funcionamiento de los poderes públicos. Conforme al principio

5 Este control exige que el funcionamiento de los órganos del Estado no dependa de la voluntad discrecional de una persona, sino que se requiera la intervención de diversos actores. Esto se refleja, por ejemplo, en el artículo 120 de la Constitución, que exige que los actos del presidente de la República tengan refrendo ministerial, de igual forma, la aprobación de leyes en el Congreso de la República exige el consenso de diversas bancadas. En específico, sobre el concepto de control intraorgano, Loewenstein (1979) ha señalado que este opera cuando "(...) cámaras de un parlamento –que, como tal, es un detentador individual del poder frente a los otros órganos estatales– están obligadas a cooperar en la promulgación de una ley, o cuando el ministro presidente de un gobierno –esté igualmente como considerado como un detentador individual del poder frente a los otros– necesita la aprobación de sus colegas en el consejo de ministros para tomar una decisión política. (...) Ninguna institución o ninguna autoridad funciona automáticamente y por sí sola, sin que se intercale la acción de una o varias de estas personas individuales, que son las que llevan a cabo dicha función" (pp. 233-234).

de separación de poderes, reconocido en nuestra Constitución, los poderes del Estado y los órganos constitucionalmente autónomos se rigen por las competencias y facultades señaladas en la Norma Fundamental.

Ello, se encuentra estrechamente relacionado con el principio de proscripción de la arbitrariedad, en virtud del cual las actuaciones de los poderes públicos deben estar orientadas al respeto de las reglas del Estado Constitucional. Así pues, como ha señalado el profesor Gustavo Zagrebelsky (1997, p. 21) en su célebre obra *El derecho dúctil*, "en esencia el valor de estas reglas es la eliminación de la arbitrariedad estatal que afecta a los ciudadanos".

En estricto, el equilibrio institucional no puede depender exclusivamente de la convivencia pacífica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ya que ello supondría desconocer el sistema de pesos y contrapesos consagrado en nuestra Constitución. Es decir, implicaría ignorar la existencia de los otros poderes y órganos autónomos.

En efecto, no podemos ignorar, que la distribución del poder entre distintos órganos funge como un mecanismo de balance político. Por ello, en la práctica los conflictos que alteren el equilibrio institucional deben ser resueltos por órganos jurisdiccionales competentes, pues de lo contrario se estaría validando la omisión del principio de distribución de funciones.

Debe tenerse en cuenta además que, la protección del equilibrio institucional, exige a los colectivos ciudadanos el deber de mantener un rol activo y vigilante del equilibrio de poderes, pues son también intérpretes⁶ y guardianes de la Constitución. Dicha premisa tiene asidero en el ideal clásico de soberanía popular y legitimidad constitucional. En efecto, la teoría del poder constituyente parte de la premisa de que el poder emana del pueblo y este en ejercicio de su poder soberano se auto limita voluntariamente a través de la creación de la Constitución.

6 Véase la tesis propuesta por: Häberle, P. (2008). La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución. Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires, 6(11), 29-61. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/11/la-sociedad-abierta-de-los-interpretes-constitucionales.pdf, consultada el 4 de abril de 2021.

Por ello, las actuaciones competenciales de los órganos y poderes del Estado no pueden contravenir o ignorar los límites reconocidos en la Constitución, pues es el pacto donde convergen las distintas voluntades sobre las que descansa el ideal de la Nación.

Así pues, sería ilegítimo todo gobierno que no respete los límites impuestos por la Constitución, e incluso como afirma John Locke en su segundo ensayo sobre el gobierno civil, tal situación otorgaría un derecho de insurgencia contra el gobierno ilegítimo. Este ideal ha quedado consagrado en nuestro artículo 43 de la Constitución vigente. Dicha disposición establece que, “[...] la población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional”.

EL CONTROL DE LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS DECISIONES POLÍTICAS

Las críticas respecto de la legitimidad de una Corte o Tribunal Constitucional en el control de las decisiones políticas se relacionan con la tradicional tensión entre representación y democracia. La legitimidad de los poderes representativos se fundamenta en la libre participación democrática, es decir en la elección ciudadana de sus representantes.

La elección de los poderes representativos refleja una expresión directa de la voluntad ciudadana, a diferencia de lo que ocurre con la designación de los magistrados que integran los tribunales constitucionales, que son nombrados por órganos constituidos como puede ser el Poder Legislativo.

Al respecto, puede destacarse la posición de Jeremy Waldron (2018, p. 22) quien afirma que:

(...) la representación legislativa está estructurada para permitir la canalización de la opinión desde la gente del común hacia sus legisladores, y está diseñada para que no se descuide ningún interés sustancial en la comunidad, incluso cuando están en juego los intereses de los (que de otra manera serían) débiles y vulnerables. La representación legislativa está disciplinada por la equidad de una manera única, que no puede ser replicada por las otras concepciones de representación que he mencionado. Se puede reiterar que, en ocasiones, una corte puede llegar a ser representativa. Pero no está instituida para serlo.

Cabe advertir que, las competencias atribuidas a los órganos representativos son, en su mayoría, indeterminadas, lo que dificulta la resolución de conflictos que se susciten entre estos poderes. Estas críticas, abarcan además los cuestionamientos a la elección del órgano encargado de interpretar estas cláusulas indeterminadas.

Según Ronald Dworkin (2019, p. 10), la elección de una Corte Suprema como órgano competente para interpretar la Constitución en este tipo de conflictos, es cuestionada por la doctrina constitucional, ya que “parece constreñir grotescamente la soberanía moral del pueblo, arrebatando de sus manos y remitiendo a una élite política justamente las cuestiones más importantes y definitorias de la moralidad política que el mismo pueblo debería decidir por sí mismo”.

Sin embargo, tal premisa, ignora que los tribunales constitucionales poseen un rol relevante en el ideal de limitación del poder político, y además son instituciones que permiten el buen funcionamiento de todo sistema democrático. Para Ronald Dworkin⁷ (2019), ello se ampara en la comprensión de que la democracia garantiza las libertades individuales, y no funge como una mera correlación entre mayorías y minorías.

Así, en realidad el control constitucional resulta favorable para la democracia y no atenta contra ella. En todo Estado de Derecho, las cortes constitucionales son instituciones que tienen la responsabilidad de proscribir actuaciones arbitrarias.

Claramente, el debate constitucional señalado previamente, se enfocó en la tensión entre argumentos políticos y argumentos de principios. En tales circunstancias el profesor Ronald Dworkin ha sostenido que los argumentos relacionados con los principios no

7 Dworkin (2019) sostiene al respecto que: [...] el objetivo definitorio de la democracia es: que las decisiones colectivas sean tomadas por instituciones políticas cuya estructura, composición y prácticas traten a todos los miembros de la comunidad como individuos, con igual consideración y respeto. Esta concepción alternativa de la democracia en verdad requiere la misma estructura de gobierno que la premisa mayoritarista. Requiere que las decisiones políticas del día a día sean tomadas por funcionarios elegidos en elecciones populares. Pero la concepción constitucional requiere estos procedimientos mayoritarios como resultado de su consideración por el estatus igual de los ciudadanos, y no por estar comprometida con el ideal de la regla de la mayoría. p.24.

pueden ceder frente a argumentos políticos⁸, pero, ¿sería replicable esta tesis en aquellos casos en los cuales los argumentos políticos no se encuentren reñidos explícitamente con los derechos fundamentales, sino con otros principios, como la separación de poderes?

Queda claro que el rol contramayoritario de los jueces es admisible si se comprende que la dignidad humana, como valor primordial del ordenamiento, es el fundamento de los derechos. Por ello sería inconcebible, por ejemplo, justificar supresiones de derechos a la luz de reglas mayoritarias. En el caso peruano, una posición de esta naturaleza ha sido adoptada por el propio constituyente en el artículo 32 de la Constitución, al prohibir el referéndum respecto de la disminución o supresión de los derechos fundamentales.

Sin embargo, así como la dignidad humana es un valor fundamental para la interpretación de las dimensiones protegidas de los derechos fundamentales, existen otros principios que son la base del funcionamiento de los poderes del Estado y justifican sus competencias. De ahí que pueda afirmarse que, la legitimidad de la jurisdicción constitucional no consiste únicamente en la defensa de los derechos fundamentales, sino que extiende esta protección a otras disposiciones constitucionales, como el principio de separación de poderes y la proscripción de la arbitrariedad; que como ya se ha señalado previamente, se desprenden del ideal constitucional de limitación del poder político.

En efecto, el artículo 201 de la Norma Fundamental, reconoce explícitamente al Tribunal Constitucional como el órgano encargado del control de la Constitución. Precisamente, la argumentación a favor del control constitucional de las decisiones políticas se justifica en el deber del Tribunal Constitucional de resguardar principios, como la separación y equilibrio de poderes.

En esencia, el Estado de Derecho ampara el ejercicio de las funciones políticas, siempre que estas resulten compatibles con los principios y valores de la Constitución. Ello implica concebir el ejercicio político en un espectro

sujeto a límites constitucionales, y no como una actividad ajena o separada de la Constitución. Sagüés (2000) sostiene que admitir un razonamiento contrario implicaría validar, *prima facie*, un derecho inconstitucional.

Ciertamente, la legitimidad de la actuación de los órganos representativos depende de que el ejercicio de las competencias políticas se encuadre en un ordenamiento jurídico armónico. Es decir, la competencia de todo poder del Estado debe respetar los límites impuestos por la Constitución. Como bien afirma Ernst Wolfgang Böckenförde (2000, p. 55):

El objeto de esta necesaria legitimación democrática se extiende a toda la acción estatal. El ejercicio del «poder del Estado» no se limita a aquel ámbito de su actuación como autoridad en el cual el Estado (incluyendo aquí a los distintos titulares, jurídicamente independientes, de las competencias) hace valer su posición unilateral de superioridad como autoridad en las formas del Derecho público, sino que abarca también el cumplimiento de todas las tareas que corresponden al Estado o que este asume de hecho en su conjunto.

Precisamente, un mecanismo irremplazable en el funcionamiento de la limitación del poder político, son las garantías constitucionales, ya que, “únicamente, las garantías constitucionales permiten asegurar eficazmente la supremacía de la Constitución” (Pérez Royo, 1992, p.234). En efecto, los actos políticos son ejercidos por órganos representativos que, al ser poderes constituidos, se encuentran limitados por la Constitución⁹.

Como ya se ha señalado previamente, el Tribunal Constitucional es considerado como el órgano encargado de resguardar el equilibrio de poderes. Dicha legitimidad se desprende además del rol protector de los derechos fundamentales y la supremacía constitucional, por ello, cualquier ejercicio abusivo o arbitrario de los poderes del Estado debe ser controlado a través de la jurisdicción constitucional.

En efecto, las actuaciones que transgredan el principio de separación de poderes no pueden constituir una actuación competencialmente

8 Para Dworkin (1989) “[...] la existencia de derechos en contra del gobierno se vería amenazada si el Gobierno pudiera vulnerar uno de esos derechos apelando al derecho de una mayoría democrática a imponer su voluntad” (p.289).

9 Sobre las garantías constitucionales y el rol de la justicia constitucional como mecanismo de limitación del poder político, puede verse el estudio histórico elaborado por Francisco Fernández Segado, La evolución de la justicia constitucional, publicada en 2013 por la Editorial Dykinson. Colección Dykinson-Constitucional.

legítima. De ello se desprende el deber de lealtad constitucional de los poderes y órganos del Estado, lo cual implica que el ejercicio de sus competencias debe respetar el marco competencial que establece la Constitución.

En estos casos, el Tribunal Constitucional, “funge como un órgano o institución constitucional que se constituye como garantía de la supremacía de la Constitución y como freno o límite al ejercicio de otros poderes” (Asensio, 2016, p.171). El propio órgano de control de la Constitución ha señalado que:

(...) el Tribunal tiene como tareas la racionalización del ejercicio del poder, el cual se expresa en los actos de los operadores del Estado, el mismo que debe encontrarse conforme con las asignaciones competenciales establecidas por la Constitución; asimismo, vela por la preeminencia del texto fundamental de la República sobre el resto de las normas del ordenamiento jurídico del Estado; igualmente se encarga de velar por el respeto y la protección de los derechos fundamentales de la persona, así como de ejercer la tarea de intérprete supremo de los alcances y contenidos de la Constitución. (Sentencia 2409-2002-AA/TC, fundamento 1).

Precisamente la Constitución de 1993 atribuye un rol de suma importancia al Tribunal Constitucional, cuando le asigna el deber de resguardar los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución¹⁰. El Tribunal Constitucional, está diseñado como un órgano imprescindible para resguardar el equilibrio de poderes y el correcto ejercicio de las competencias cerrando, en esta materia, el proceso de interpretación de la Constitución.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en el fundamento 2 de la Sentencia 0048-2004-AI/TC, el Estado de Derecho, “(...) hace posible que la labor del máximo intérprete de la Constitución sea la de un auténtico componedor de conflictos sociales, función que se canaliza, en forma institucional, a través de los procesos constitucionales”.

10 El Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el expediente 0266-2002-AA/TC que: La instauración de procesos específicos para la tutela de los derechos fundamentales ha constituido uno de los objetivos más importantes que la justicia constitucional ha conseguido. Ello se explica porque en los procesos constitucionales se busca no sólo la protección de los derechos fundamentales, sino también la constitucionalidad del derecho objetivo. De ahí que se haya señalado que dichos procesos deben ser capaces de comprender no sólo la tutela subjetiva de los derechos constitucionales, sino también la tutela objetiva de la Constitución. (fundamento 5).

En efecto, el artículo 201 de la Constitución de 1993 dispone que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la carta, y para cumplir tal rol le ha encomendado la potestad para conocer de los distintos procesos constitucionales¹¹ –salvo en lo concerniente al proceso de acción popular– e incluso en algunos de ellos le ha reservado una función exclusiva y única, como el caso de los procesos de inconstitucionalidad y los competenciales.

Precisamente, el proceso competencial ha sido concebido para dirimir los conflictos que se pudieran presentar entre poderes y órganos constitucionales autónomos, originados por el ejercicio u omisión de competencias asignadas por la Constitución y las leyes orgánicas.

Dicha intervención exige a la justicia constitucional cumplir con el rol de pacificador de conflictos. Efectivamente, “aplicando la Constitución a las controversias constitucionales, las Cortes Constitucionales son órganos de la unidad, son garantía de la paz política” (Zagrebelky & Marcenò, 2019, p.207).

Ahora bien, debe quedar claro que, tal rol no puede suponer admitir válidamente que las actuaciones del Tribunal Constitucional se realicen de manera aislada respecto del principio de separación de poderes, pues ello no sería compatible con los fines del Estado de Derecho. Y es que efectivamente, la jurisdicción constitucional es un medio legítimo para la resolución de controversias, pero ello no implica que este órgano de control de la Constitución realice funciones que le han sido asignadas constitucionalmente a otros poderes del Estado.

Los órganos del Estado gozan de un margen de discrecionalidad política para el ejercicio de sus actos. Y es que de lo contrario se estaría limitando la actuación de los poderes del Estado a tal punto que se entorpezca el ejercicio de sus competencias. No obstante, debe quedar claro que el amplio margen de maniobra política que opera en estos contextos no puede suponer el reconocimiento de zonas aisladas a nuestra Norma Fundamental, pues

11 El Código Procesal Constitucional ha dispuesto en su artículo II del Título Preliminar que los procesos constitucionales tienen como finalidad, por un lado, garantizar el principio jurídico de la supremacía constitucional y, por otro, preservar la observancia de la vigencia de los derechos fundamentales de la persona.

ello implicaría desconocer el principio de supremacía constitucional.

El Tribunal Constitucional ha establecido que la discrecionalidad política es:

Es el arbitrio de la determinación de la dirección y marcha del Estado. Por ende, tiene que ver con las funciones relacionadas con el curso de la acción política, los objetivos de gobierno y la dinámica del poder gubernamental. Para tal efecto, define las prioridades en lo relativo a políticas gubernamentales y al ejercicio de las competencias de naturaleza política. (Sentencia 0090-2004-AA/TC, fundamento 9).

La validez constitucional de la discrecionalidad política de los órganos del Estado depende de que estos realicen sus actos sin transgredir competencias de otros poderes; ni vulnerar derechos fundamentales de los individuos, pues de otro modo se estaría ignorando la supremacía de la Constitución, que ella resguarda.

Tal razonamiento nos remonta a los debates clásicos del constitucionalismo originados a propósito de la supremacía de la Constitución. Y es que, este principio sería estudiado en la *leading case* *Marbury v. Madison*, en donde queda sentada la postura norteamericana de supremacía de la Constitución frente a la ley.

Conviene tener en cuenta que, a nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha abordado problemas relacionados con el control constitucional de los actos políticos¹², desarrollando criterios relevantes para resolver este tipo de situaciones, por lo que es importante hacer referencia a dicha jurisprudencia.

Por ejemplo, en la Sentencia 0014-2014-AI/TC y acumulados, el Tribunal Constitucional

12 Por ejemplo, en el año 2008 se emitió un fundamento de voto en la Sentencia recaída en el expediente 4053-2007-HC/TC. El magistrado planteó la siguiente interrogante: ¿debería admitirse la existencia de actos que sean eximidos del control en sede constitucional por pertenecer a la esfera reservada y exclusiva del poder político? Para el magistrado, dicha discusión ha sido abordada bajo la doctrina de los actos políticos o “political questions”. Asimismo, citando la obra “Control de Constitucionalidad” del profesor Alberto Bianchi advirtió que, “la doctrina de las cuestiones políticas se remonta al año 1460 en Inglaterra cuando el Duque de York promovió juicio para que se lo declarara legítimo heredero del trono. Los jueces, sin embargo, declararon que no se atrevían a entrar en ninguna comunicación respecto a ello, porque incumbía a los lores del rey tener conocimientos de estas materias y mediar en ellas”. A partir de lo expuesto el magistrado concluyó que, tal como se ha diseñado en la Constitución, no hay límites para el ejercicio del derecho de gracia Presidencial.

señaló que “reconocer a la Constitución el rol de parámetro de validez formal y material del ordenamiento jurídico de un Estado permite la configuración de una serie de fenómenos, como la denominada constitucionalización de la política” (fundamento 13). En palabras del propio Tribunal:

(...) Lo político y lo jurídico no son lo mismo, pero en un Estado Constitucional lo político, lo social o lo económico no pueden manejarse al margen de lo dispuesto en los diferentes preceptos constitucionales y de lo que se infiere de ellos. Aquello pondrá en debate la pertinencia de mantener figuras como las “*political questions*”, “actos políticos” o “actos de gobierno”, las cuales hoy apuntan a la conveniencia de reconocer la existencia de ciertas actuaciones que, por su naturaleza, no deberían ser revisadas bajo parámetros jurídicos en sede jurisdiccional. (fundamento 14).

Recientemente, el magistrado Eloy Espinosa-Saldaña ha advertido en el fundamento de su voto incorporado en la Sentencia 0006-2019-CC/TC, que, le corresponde al juez constitucional desarrollar una labor de constitucionalización de la política, pues:

(...) el quehacer político (así como el social o el económico) no puede manejarse al margen de lo dispuesto en los diferentes preceptos constitucionales y lo que se infiere de ellos. Aquello, ciertamente, permite dejar de lado el mantenimiento de figuras arcaicas —previas al proceso de constitucionalización— como es el caso de las *political questions*, “actos políticos” o “actos de gobierno” y lo que ellas involucran: la subsistencia de decisiones que buscaban sustraerse de ser revisadas bajo parámetros jurídicos en sede jurisdiccional. Esto, bien entendido, habilita incluso a que jueces y juezas constitucionales no solamente controlen, sino que hasta se permitan hacer sugerencias y tener iniciativas frente a la configuración de políticas públicas, para así asegurar la constitucionalidad de las mismas. (fundamento 4).

Eximir del control constitucional a los actos políticos de los órganos y poderes del Estado implicaría, en la práctica, desconocer el rol del Tribunal Constitucional como garante de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. Tal interpretación fue esbozada por el Tribunal en la Sentencia 5854-2005-PA/TC, en donde señaló que no existen ámbitos exentos del control constitucional, es decir actos de autoridad o funcionarios

cuya legitimidad no pueda ser analizada a la luz de los principios reconocidos por nuestra Constitución.

En el fundamento 7 del aludido caso, el Tribunal planteó la siguiente interrogante:

¿tiene algún sentido reconocer que la Constitución tiene carácter jurídico, para luego afirmar que existen actos de los poderes públicos que escapan al control constitucional ejercido por la jurisdicción constitucional?, ¿es posible afirmar que todo poder está sometido a la Constitución y a los derechos fundamentales que ella reconoce, y a la par sostener que los actos de estos poderes están relevados de control constitucional, pese a que contravienen la Constitución y los derechos fundamentales?

De ahí que, para el Tribunal Constitucional, sostener que existen actos que puedan ser exentos de control constitucional, supondría obviar la garantía de exigibilidad de la Constitución. Lo cual en la práctica implicaría que, “(...) la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial incapaz de vincular al poder” (Sentencia 5854-2005-PA/TC, fundamento 7).

Así pues, queda claro que el resguardo del principio de supremacía constitucional exige a los jueces constitucionales encargarse de proscribir, mediante el control constitucional, las actuaciones arbitrarias del poder político, pues de lo contrario se estaría permitiendo el ejercicio abusivo de competencias, lo cual resultaría contrario a los fines del Estado de Derecho.

EL PROCESO COMPETENCIAL EN LOS CONFLICTOS ENTRE PODERES Y ÓRGANOS DEL ESTADO

Los antecedentes del proceso competencial¹³ se remontan al artículo 150 de la Constitución de 1920. Dicha disposición establecía que, “Corresponde a la Corte Suprema resolver las competencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y los Consejos Provinciales en el ejercicio de sus funciones autónomas (sic).”

El inciso 3 del artículo 202 de la Constitución dispone que el Tribunal Constitucional es el

órgano competente para conocer los conflictos de competencias o de atribuciones que esta asigna a los poderes del Estado, los órganos constitucionales y los gobiernos regionales y municipales.

Por su parte, Rubio, M. (1999, p. 143) ha señalado sobre el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución que:

Es una atribución, que bien empleada, contribuirá a descentralizar el poder del Estado porque, hasta ahora, cada vez que hubo un conflicto de atribuciones constitucionales fue resuelto dentro mismo de la pugna y, generalmente, en favor del órgano más fuerte en buena parte de los conflictos, una de las partes fue el Gobierno Central, particularmente el Poder Ejecutivo y, por tanto, fue él quien resolvió a su favor con el inmenso poder que tiene dentro del Estado.

Según el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial puede oponer:

1. Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o locales.
2. A un gobierno regional o local con uno o más gobiernos regionales o locales.
3. A un poder del Estado con otro poder del Estado o con una entidad constitucional autónoma, o a estas entre sí.

Por su parte, el artículo 110 del mismo cuerpo normativo señala que, el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponde a otra.

Sobre los tipos de conflictos de competencias, debe tenerse en cuenta que, el Tribunal Constitucional ha señalado recientemente en el fundamento 3 de la Sentencia 0006-2019-CC/TC que, “los conflictos competenciales pueden ser típicos (positivos o negativos) o atípicos (por menoscabo en sentido estricto)”. Respecto a la distinción de ambos tipos de conflictos, el Tribunal ha precisado que:

Los conflictos positivos se presentan cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. Por el contrario,

¹³ Véase Rubio Correa, Marcial (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo VI. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. pp. 142-147.

el conflicto negativo se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a sumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otra entidad estatal, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta al ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.

Por su parte, los conflictos por menoscabo de atribuciones se presentan cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra sin haber invadido, en rigor, la esfera de sus competencias. En este supuesto, no se discute la titularidad de una competencia determinada sino la forma en la que ésta se ejerce material o sustancialmente (fundamentos 4 y 5).

En el caso de los conflictos competenciales atípicos, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 22 de la Sentencia 0006-2006-CC/TC que estos pueden clasificarse en: a) conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto; b) conflicto constitucional por menoscabo de interferencia; y, c) conflicto constitucional por menoscabo de omisión.

En el caso de los conflictos competenciales por menoscabo en sentido estricto:

(...) cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional (Sentencia 0006-2006-CC/TC, fundamento 22).

Así pues, las demandas en estos tipos de conflictos exigen al Tribunal Constitucional proscribir ejercicios abusivos de las competencias de los poderes y órganos del Estado. Tal situación requiere una interpretación minuciosa de las disposiciones constitucionales de la parte Orgánica de la Constitución, que en muchos casos contiene cláusulas indeterminadas.

Para la resolución de estos casos, el Tribunal suele recurrir al estudio de los elementos centrales que subyacen al funcionamiento de los órganos y poderes del Estado, los cuales están conformados por los principios de separación de poderes y supremacía constitucional.

Precisamente, como se afirma en el estudio del proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015) elaborado por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional:

(...) dado que el proceso competencial evidencia el carácter dinámico de la actividad interpretativa de las normas constitucionales –especialmente en lo relativo al principio de corrección funcional–, el Tribunal Constitucional se vuelve el custodio de las diversas divisiones de poderes deseadas por el constituyente; y está habilitado, en caso de evidenciarse un ejercicio excesivo de la competencia, a declarar la nulidad de las disposiciones, resoluciones o actos que resulten lesivos de este principio (2016, p.27).

De lo señalado se desprende que el proceso competencial ha sido diseñado para dirimir los conflictos que se susciten entre órganos y poderes del Estado producto del ejercicio abusivo de las competencias de uno de ellos. El diseño de este proceso constitucional se condice con la voluntad del constituyente que consagra al principio de separación de poderes y la defensa de los derechos fundamentales, como pilares de todo el ordenamiento jurídico.

Precisamente, como ya se ha señalado en los párrafos anteriores, el Tribunal Constitucional es además un órgano relevante en el para garantizar el control y balance del poder, pues está facultado para proscribir actuaciones arbitrarias de los poderes y órganos del Estado. De ahí que la existencia del proceso competencial reafirme el rol del Tribunal en el resguardo de la supremacía constitucional y el equilibrio institucional.

LOS RETOS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA PARTE ORGÁNICA DE LA CONSTITUCIÓN

Las disposiciones relacionadas con los derechos fundamentales están expresadas en normas que tienen carácter de principio mientras que las que se encuentran en la parte orgánica de la Constitución tienen, prevalentemente, carácter de reglas. Aunque estas últimas tienen mayor nivel de concreción que las primeras, no quiere ello decir que no se presenten problemas interpretativos y ámbitos de indeterminación.

El profesor Chiassoni, P. (2011, p. 180), ha sostenido que existen determinadas metodologías para afrontar la problemática de las cláusulas indeterminadas. Ello es posible si se concibe que, “[...] la Constitución no está compuesta sólo por las normas explícitas deducibles de sus disposiciones a través de la interpretación textual, sino también por innumerables normas implícitas”.

Por otro lado, conviene destacar que la obligación de recurrir a los principios en la interpretación constitucional fue desarrollada ampliamente por Dworkin, R.^{14 y 15} (1989, p. 72) en su respuesta a la postura positivista del derecho de Hart. Un principio, es “un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”.

Estas normas implícitas recaen en los principios y valores que asignan una identidad particular a cada texto constitucional, como el principio de limitación del poder político y los derechos fundamentales.

En ese sentido, resulta claro que la interpretación de la parte orgánica de la Constitución permite identificar aquellos principios y valores constitucionales que conforman el parámetro de validez de los actos políticos. Y es que ciertamente el desempeño competencial de los poderes del Estado se debe encuadrar en el marco de los principios constitucionales y no puede constituir una actuación autárquica y ajena a la Constitución. En estricto ello no hace más que reflejar el principio de supremacía constitucional que es una característica de todo Estado de Derecho contemporáneo.

Puede advertirse que el principio de separación y control de poderes es un rasgo de identidad en nuestro sistema constitucional y se encuentra concretamente enunciado en el artículo 43. Para el Tribunal Constitucional, este principio:

(...) no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los

distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado – *check and balance of powers* – y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos (Sentencia 0006-2006-CC/TC, fundamento 15).

Así pues, el principio de separación de poderes orienta la interpretación que realicen los jueces constitucionales, respecto de las cláusulas de la parte orgánica de la Constitución. Este razonamiento puede apreciarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por ejemplo, a partir de diversas controversias en torno a las competencias de los gobiernos locales y regionales, el Tribunal interpretó el concepto de descentralización y la autonomía de estos órganos de gobierno, de la siguiente manera:

[...] si como país se aspira a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno, eficiente, en el cual se hayan dictado entes territoriales cuyas autoridades emerjan del mandato popular y gocen de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los Gobiernos regionales y locales (...) la autonomía no debe confundirse con autarquía. Es decir, la autonomía que poseen los Gobiernos regionales no puede significar que el desarrollo normativo ejercido se produce en un ordenamiento jurídico aislado, sino que su regulación se enmarca en un sistema armónico nacional (Sentencia 0004-2016-AI/TC, fundamentos 11 y 16).

Por otro lado, en la Sentencia 0006-2017-AI/TC el Tribunal Constitucional abordó diversos cuestionamientos en torno a la figura del transfuguismo en nuestro sistema democrático. Para el Tribunal, la democracia representativa y la forma de gobierno orientaron la interpretación del concepto “transfuguismo”, en virtud de lo cual concluyó que:

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

14 Para Dworkin (1989), [...] cuando los juristas razonan o discuten sobre derechos y obligaciones jurídicas, especialmente en aquellos casos difíciles en que nuestros problemas con tales conceptos parecen agudizarse más, echan mano de estándares que no funcionan como normas, sino que operan de manera diferente, como principios, directrices políticas, y otros tipos de pautas” (p. 72).

15 Ciertamente, desde la corriente principalista, han existido diversos cuestionamientos al método de Dworkin en la resolución de conflictos, en especial por su postura de la “única respuesta correcta”. Por ejemplo, Robert Alexy (1993) señala que, [...] en la teoría de los principios, [...] los criterios de Dworkin para la distinción entre reglas y principios afectan ciertamente a puntos importantes, pero no al núcleo. Si se los analiza a fondo, queda claro que una teoría de los principios por sí sola no está en condiciones de sostener la tesis de la única respuesta correcta, lo que, sin embargo, no hace que disminuya su importancia para la filosofía jurídica, la metodología y la dogmática jurídicas. (p.9).

Asimismo, en la Sentencia 0006-2018-AI/TC, el Tribunal analizó cuestionamientos en torno a la constitucionalidad de la Resolución Legislativa 0007-2017-2018-CR, dicha disposición regulaba materias relacionadas con la cuestión de confianza. En aquella oportunidad el Tribunal advirtió que, si bien la Constitución no define el concepto de cuestión de confianza, a partir del principio de separación de poderes:

[...] la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes.

[...] Entonces, la norma impugnada, al establecer que “no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”, resulta inconstitucional por contrariar el principio de balance entre poderes, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de la referida institución y alterando la separación de poderes (fundamentos 61 y 76).

Posteriormente, en el fundamento 37 de la Sentencia recaída en el expediente 0006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional advirtió que:

[...] tampoco se debe perder de vista que el hecho de intentar encajar nuestra forma de gobierno en el modelo presidencialista o parlamentarista es un esfuerzo que, en buena medida, no cuenta con un puerto seguro, y ello porque el diseño institucional de la carta ha sido fruto de nuestra propia realidad y se ha configurado en un entorno político y social diferente al que se presentara en otras latitudes.

De ahí que este órgano de control de la Constitución concluyera que:

Se trata pues, de un modelo *sui generis*, lo cual, como no podía ser de otro modo, obliga a que las respuestas en torno a los alcances de las atribuciones de los principales órganos del Estado deban ser hallados en nuestro constitucionalismo histórico y no necesariamente en las constituciones o

jurisprudencia de otros países. En efecto, y aunque el constitucionalismo de cuño occidental tiene sus raíces en las experiencias forjadas en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, lo cierto es que el desarrollo y el reconocimiento de las principales instituciones que forjaron nuestra particular forma de gobierno solo es posible de ser identificado en nuestra propia experiencia histórica (fundamento 38).

Como ha afirmado Hesse, K. (1992, p. 34), “para el derecho constitucional la importancia de la interpretación es fundamental, pues dado el carácter abierto y amplio de la Constitución, los problemas de interpretación surgen con mayor frecuencia que en otros sectores del ordenamiento cuyas normas son más detalladas”. Estos retos de la justicia constitucional peruana se evidencian al momento de interpretar las diversas disposiciones indeterminadas de la Constitución.

Así pues, el Tribunal Constitucional tiene un enorme reto al interpretar las disposiciones indeterminadas de la Constitución que regulan las competencias de los órganos del Estado. Dicha situación impone al Tribunal Constitucional el deber de interpretar la norma fundamental de manera prolija en aras de resguardar el equilibrio de poderes y la supremacía de la Constitución.

En los casos analizados se advierte que la constitución no precisa si la denegatoria de la confianza puede ser fáctica o tiene que ser siempre expresa, aunque si se puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de normas legales debe admitirse la posibilidad de que sea tácita porque en caso contrario bastaría con que el legislador brinde formalmente la confianza, pero sin aprobar la norma requerida desapareciendo, de esta forma, a la propia institución prevista en los artículos 130, 132 133 y 135 de la Constitución.

Por otra parte, tampoco precisa el constituyente cuál es el alcance de la incapacidad moral que puede ser considerada permanente y dar lugar, en consecuencia, a la vacancia del presidente de la República, tendrá el Tribunal Constitucional que analizar el hecho valorado por el legislador y evaluar si constituye una infracción de suficiente magnitud como para apartar al Presidente de la República del cargo.¹⁶

16 En nuestra opinión el Tribunal Constitucional al declarar la sustracción de la materia en el expediente 0002-2020-CC/TC perdió una excelente ocasión de pronunciarse sobre el contenido de la incapacidad moral permanente.

Como ha quedado claro, la interpretación de las cláusulas indeterminadas que se relacionen con las competencias de los órganos del Estado se debe realizar de conformidad con el principio de equilibrio de poderes y la supremacía de la Constitución, pero de todas maneras se requerirá el desarrollo interpretativo de las cláusulas involucradas por parte del Tribunal Constitucional.

Así las cosas, la jurisdicción constitucional resulta un mecanismo idóneo, aunque no el único¹⁷, para contribuir a solucionar los conflictos políticos entre órganos del Estado y resguardar el equilibrio de poderes. Un razonamiento contrario implicaría en la práctica admitir como válidos acuerdos aprobados en la esfera política, pero que podrían transgredir principios constitucionales, lo que resulta contrario al Estado de Derecho.

CONCLUSIONES

Los órganos del Estado poseen un determinado margen discrecional para el ejercicio de actos políticos, sin embargo, tales actos no pueden transgredir las competencias de otros poderes, pues ello supondría una afectación a los principios de separación de poderes y supremacía de la Constitución. Así, el control constitucional funge no solo como un mecanismo que busca asegurar el correcto desempeño de las funciones de los poderes del Estado, sino que además resguarda diversos principios y valores constitucionales que subyacen al Estado de Derecho, como la limitación del poder político.

Ciertamente, los tribunales constitucionales, a diferencia de los órganos representativos, no son electos de manera directa por los ciudadanos, sin embargo, ello no implica que su competencia atente contra el sistema democrático, pues, la característica de todo Estado de Derecho, que acoge este sistema de gobierno, consiste en garantizar las libertades individuales y no reconocer a la democracia

como una mera representación de disputas entre minorías y mayorías.

Adicionalmente corresponde tener en cuenta que, en nuestro sistema, los Magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República y, en consecuencia, podría sostenerse que cuentan con una legitimidad democrática refleja o de segundo grado.

La dificultad para resolver las disputas competenciales entre órganos del Estado se agrava cuando el ejercicio de sus competencias se rige por medio de cláusulas constitucionales que mantienen espacios de considerable indeterminación. Frente a estos escenarios, el Tribunal Constitucional, ha recurrido al estudio de principios, como la separación y control de poderes, con el fin de identificar el parámetro de validez constitucional de los actos políticos.

Precisamente, el constituyente ha diseñado en el artículo 202 inciso 3 de la Norma Fundamental, el proceso competencial, para que el Tribunal Constitucional arbitre las controversias que se susciten en torno a conflictos entre órganos del Estado. Así, ha encomendado al órgano de control de la Carta, un deber de proscribir actuaciones arbitrarias que atenten contra el equilibrio institucional del país. Y es que, si bien los órganos representativos poseen un margen discrecional para el ejercicio de sus actos políticos, ello no supone admitir que tales actos se ejerzan en un ordenamiento jurídico aislado de los valores consagrados en la Constitución.

En todo caso, cualquiera que sea el arreglo institucional que se adopte en un sistema, algún órgano constituido debe cerrar el proceso de interpretación de la Constitución ya sea por la vía política o jurisdiccional. Cada una de esas opciones tiene ventajas y desventajas, pero, en todo caso, el sesgo coyuntural propio de la actividad de los parlamentos y la escasa calidad de la deliberación del nuestro, en particular, no parecen sugerir que esa sea la mejor opción para el Perú.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Asensio, Rafael (2016). *Los frenos del poder: separación de poderes y control de las instituciones*. España, Editorial Marcial Pons.

17 Al respecto el Tribunal Constitucional sostuvo que no es negativo que, [...]frente a una tensión política recurrente e insubsanable, se convoque al titular de la soberanía para que brinde una suerte de veredicto respecto del futuro del país, lo cual se ha materializado en el Decreto Supremo 165-2019-PCM. De hecho, es saludable que, en una democracia, se llame a las urnas a la población para renovar (o rechazar) la confianza depositada en las autoridades políticas [...] Sentencia 0006-2019-CC/TC, fundamento 236.

Alexy, Robert (1993) *Derecho y razón práctica*. Editorial Fontamara. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política.

Böckenförde, Ernst Wolfgang (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho. Editorial Trotta.

Centro de Estudios Constitucionales (2016). *El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)*. Tribunal Constitucional del Perú.

Chiassoni, Pierluigi (2011). *Técnicas de interpretación jurídica. Breviario para juristas*. Editorial Marcial Pons.

Dworkin, Ronald (2019). *El derecho de las libertades. La lectura moral de la Constitución norteamericana*. Editorial Palestra

Dworkin, Ronald (1989) *Los derechos en serio*. Editorial Ariel Derecho

Hesse, Konrad. (1992) *Escritos de Derecho Constitucional*. 2da edición. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales

Loewenstein, Karl (1979) *Teoría de la Constitución*. España. Editorial Ariel Derecho.

Mesa, Vladimiro Naranjo (Edición 2018). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Colombia, Editorial Temis.

Pérez Royo, Javier (1992). Del derecho político al derecho constitucional: Las garantías constitucionales. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 12, mayo-agosto, pp. 233-249.

Porras Nadales, A. J. (1986). Conflictos entre órganos constitucionales del Estado y división de poderes. *Revista de estudios políticos*, (52), 19-46.

Rubio Correa, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo VI. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sagüés, Néstor Pedro (2000). Del Juez legal al Juez constitucional. Anuario iberoamericano de justicia constitucional. N°4, PP.- 337-346. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1976105>

Waldron, Jeremy (2018). Control de constitucionalidad y legitimidad política. Traducción de Vicente F. Benítez R. y Santiago García J. Universidad de La Sabana. Año 32 – Vol. 21 Núm. 1, junio 2018. PP.7-28.

Zagrebelsky, G., & Marcenò, V. (2019). *Justicia constitucional: Vol. I: Historia, principios e interpretaciones*. Zela Grupo Editorial.

Zagrebelsky, Gustavo (1997). *El derecho dúctil, ley, derechos, justicia*. España, Editorial Trotta.

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional (2005), Sentencia 0266-2002-AA/TC.

Tribunal Constitucional (2002), Sentencia 2409-2002-AA/TC.

Tribunal Constitucional (2005), Sentencia 0048-2004-AI/TC.

Tribunal Constitucional (2004), Sentencia 0090-2004-AA/TC.

Tribunal Constitucional (2005), Sentencia 5854-2005-PA/TC.

Tribunal Constitucional (2008), Sentencia 0728-2008-PHC/TC.

Tribunal Constitucional (2015), Sentencia 0014-2014-AI/TC.

Tribunal Constitucional (2020), Sentencia 0006-2019-CC/TC.

Tribunal Constitucional (2020), Sentencia 0002-2020-CC/TC.