

INTERREGNO PARLAMENTARIO.
**Periodo comprendido entre la disolución del congreso y
la elección del nuevo congreso. Setiembre 2019 - marzo 2020. Perú.**

PARLIAMENTARY INTERREGNUM.
*Period between the dissolution of the congress and the election of
the new congress. September 2019 - March 2020. Peru.*

INTERREGNUM PARLAMENTAR.
*Período entre a dissolução do congresso e a eleição do novo congresso.
Setembro de 2019 - março de 2020. Peru.*

Recibido: 25 de julio de 2021

Aceptado: 22 de agosto de 2021

André Xavier Antonio **ROMERO SÁNCHEZ**¹

Abelardo Abrill **ENCINAS SILVA**²

ISSN: 2617-619X

Resumen

La falta de diálogo crítico, constructivo y trascendente entre los poderes ejecutivo y legislativo, desde la elección de Pedro Pablo Kuczynski - PPK (2016) a despecho de un intenso obstruccionismo por parte de 73 congresistas electos de Fuerza Popular que lidera Keiko Fujimori, en el Congreso de la República trae como consecuencia su disolución por Martín Vizcarra, reemplazante de PPK (2016) y ocurre una situación sin precedentes en la historia política del Perú, el interregno parlamentario que es equivalente a un espacio en el que se abre un paréntesis entre el decreto de disolución presidencial y se cierra cuando se instala el nuevo congreso elegido, quienes darán cuenta de lo actuado por la

¹ Instituto Internacional de Gobierno

² Colegio de Abogados de Lima. Perú.

Comisión Permanente del Congreso de la República. Se hace un análisis sobre los criterios que justifican desde lo constitucional el interregno parlamentario así como los aspectos legales de la actuación de la Comisión permanente frente a la evaluación de los decretos de urgencia que emite el poder ejecutivo y posterior control de cuando se instale el nuevo congreso cuya elección se produjo el 26 de enero 2020 en Lima.

Palabras claves: Interregno Parlamentario, Congreso de la República, Perú.

Abstract.

The lack of critical, constructive and transcendent dialogue between the executive and legislative branches, since the election of Pedro Pablo Kuczynski - PPK (2016) despite intense obstructionism by 73 congressmen elected from Fuerza Popular led by Keiko Fujimori, in the The Congress of the Republic results in its dissolution by Martín Vizcarra, PPK's replacement (2016) and an unprecedented situation occurs in the political history of Peru, the parliamentary interregnum that is equivalent to a space in which a parenthesis is opened between the Presidential dissolution decree and it is closed when the new elected congress is installed, who will give an account of the actions of the Permanent Commission of the Congress of the Republic. An analysis is made of the criteria that justify the parliamentary interregnum from the constitutional point of view as well as the legal aspects of the action of the Permanent Commission in the face of the evaluation of the emergency decrees issued by the executive branch and subsequent control of when the new one is installed. Congress whose election took place on January 26, 2020 in Lima.

Keywords: Parliamentary Interregnum, Congress of the Republic, Peru.

Introducción

Interregno es un periodo de discontinuidad o intervalo en un gobierno, organización u orden social. En sistemas parlamentarios el término suele estar

referido a los periodos entre la elección de un nuevo parlamento y el establecimiento de un nuevo gobierno nacido de ese parlamento.

Este Interregno podría ser considerado como un precedente, no antes visto en nuestra historia política. Aquí enumeraremos algunas consideraciones y opiniones, respecto a ello:

- Habiéndose producido el 30 de setiembre del 2019, la disolución constitucional del Congreso por decisión presidencial, al haber rechazado la confianza a dos gabinetes ministeriales, el Ejecutivo, según faculta el artículo 134 de la Constitución, llamó a elecciones parlamentarias para el pasado 26 de enero. Mientras tanto la competencia legislativa del Congreso disuelto pasó al Poder Ejecutivo para que legisle mediante decretos de urgencia, quedando como tarea de la Comisión Permanente del Congreso, elaborar informes de los decretos de urgencia, a fin de dar cuenta al nuevo Congreso elegido por el voto popular una vez que se instale.

Se hace un análisis

El interregno parlamentario equivale a un paréntesis que abre el decreto de disolución, y que se cierra con la decisión política del Congreso sobre lo actuado por el ejecutivo. (C. Hakansson, febrero 2020. Universidad de Piura)



Es importante resaltar que la misma disposición constitucional establece que el Congreso deberá decidir si otorga la investidura al primer ministro, negarle la cuestión de confianza solicitada o censurarlo junto con su gabinete; es decir,

el Constituyente de 1993 previó como primera acción del pleno, una vez

instalado, poner en agenda la ceremonia de investidura, el debate sobre el contenido de la exposición efectuada por el premier, así como la decisión de otorgarle o no la confianza. Se trata de disposiciones que establece nuestro ordenamiento constitucional que garantizan el respeto al principio de separación de poderes, limitando al gobierno durante el tiempo que permanece sin control político. El interregno parlamentario equivale a un paréntesis que abre el decreto de disolución, y que se cierra con la decisión política del Congreso sobre lo actuado por el ejecutivo. (Hakansson Carlos,. 13 de febrero 2020. Universidad de Piura))

Otra garantía a la vigencia del principio de separación de poderes se establece en el artículo 136 de la Constitución, cuando advierte que, de no producirse las elecciones extraordinarias previstas en el decreto, los congresistas disueltos recuperan sus facultades representativas, legislativas y fiscalizadoras para completar el mandato parlamentario y destituyen al jefe de gabinete con sus ministros. La destitución es una atribución reconocida constitucionalmente por causas excepcionales, circunscritas para este supuesto, una institución que no debe confundirse con la moción de censura, que requiere un procedimiento y ser aprobada por mayoría absoluta. (Hakansson Carlos, febrero 2020. Universidad de Piura).

Sin precedentes en la historia política del Perú



Este período que vivió el Perú conocido como “el interregno parlamentario” no tiene precedente en nuestra historia política.

Así coincidieron en señalar, el ex oficial mayor del Congreso, Hugo Rovira Zagal y el historiador,

Fernando Ayllón Dulanto.

Ambos concordaron que según el artículo 135 de la Constitución, el interregno es el período existente entre la disolución parcial del Congreso y la instalación del nuevo. “En función a la Constitución de 1993 no hay un caso igual. Este es único”, afirmó Ayllón

En este caso, dijo, se trata de un uso de una atribución constitucional del Jefe del Estado, sin que se hayan cumplido los requisitos y afirmó que en anteriores episodios hubo disolución del Congreso por las Fuerzas Armadas.

Circunstancias fácticas justifican criterios constitucionales del interregno parlamentario.

La Constitución Política en el inciso 19 del artículo 118º de la establece que corresponde al Presidente de la República: Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

Si bien es cierto que los requisitos formales y materiales son indispensables para la producción de los decretos de urgencia, no lo es menos que, como se señaló en el caso citado, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de determinados criterios para evaluar, caso por caso, si las circunstancias fácticas que sirvieron de justificación para la expedición del decreto de urgencia respondían a las exigencias previstas por el inciso 19 del artículo 118.º de la Constitución y por el inciso c) del artículo 91.º del Reglamento del Congreso. Tales criterios son:

- a. Excepcionalidad:** La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la “voluntad” de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su

promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).

- b. Necesidad:** Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c. Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d. Generalidad:** El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.º 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118º de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.[44]

Finalmente, el artículo 74º de la Constitución dispone que los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria. Debe tenerse presente que, conforme al artículo 135.º de la Constitución, esta forma normativa con rango de ley será la que el Poder Ejecutivo use para legislar en el interregno

parlamentario, y de ella dará cuenta a la Comisión Permanente para que la examine y la eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

Comisión Permanente del Congreso de la República evalúa decretos de urgencia del ejecutivo.

En ese entendido, el Poder Ejecutivo ha publicado 67 decretos de urgencia hasta el 22 de enero, los mismos que han requerido de un informe de la Comisión Permanente hasta la fecha 23 informes. El nuevo Congreso se encuentra próximo a instalarse y la Constitución dispone que deberá recibir al Presidente del Consejo de Ministros para que exponga los actos producidos durante el interregno parlamentario, es decir, el episodio de la disolución parlamentaria culmina con lo dispuesto por el artículo 135 de la **Carta de 1993**, no con el proceso electoral del pasado 26 de enero de 2020.orme de la Comisión Permanente, hasta la fecha 23 informes.

A los nuevos 130 congresistas electos el pasado 26 de enero les corresponde realizar el control constitucional de los decretos de urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentaria. Para tal efecto, es necesario delimitar el objeto y el parámetro de control. Sobre el primero, se debe identificar los decretos de urgencia que han sido publicados en el diario oficial “El Peruano”, al margen de que la Comisión Permanente no haya emitido un informe de los 67 decretos de urgencia remitidos por el Poder Ejecutivo; y, sobre el segundo, se debe definir el parámetro de control de los mismos, esto es el canon que permitirá examinar su validez constitucional.

Control ulterior que regula el “derecho de la crisis constitucional”

La regulación de este provisional “derecho de la crisis constitucional” termina con cierto tipo de especificaciones respecto del control ulterior de la legislación de urgencia que se dicte. De acuerdo con este, todos los decretos de urgencia que durante el interregno parlamentario expida el Poder Ejecutivo deberán ponerse en conocimiento de la Comisión Permanente y no esperar que el nuevo

Congreso se instale. A la Comisión Permanente le corresponde, de conformidad con el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución y el artículo 46 del Reglamento Parlamentario, realizar la primera fase del control político, esto es, efectuar el estudio de cada decreto de urgencia y elaborar el dictamen correspondiente, a fin de que, si es el caso, este sea puesto en conocimiento del nuevo Congreso cuando se instale. Se trata de un control parlamentario, como podrá ya advertirse, que no deberá realizarse en los términos y bajo los alcances del artículo 118. Inciso 19 de la Constitución, sino con los que corresponden a su artículo 135, propio del “derecho constitucional de la crisis”

Al respecto, estos decretos de urgencia no son los que deben estar referidos a materia económica y financiera cuando así lo exige el interés nacional, según el artículo 119 de la Constitución; pues son aquellos que el artículo 135 de la Constitución ha habilitado al Poder Ejecutivo para que expida cuando el Congreso esté en receso. Lo anterior significa que la facultad legislativa del Gobierno en principio no estaba limitada, esto es, podía ser sobre cualquier materia de regulación legislativa del Congreso.

Se señala que en principio era ilimitada porque, si bien la Constitución no ha establecido límite material salvo el temporal, durante el período de receso del Congreso, resulta razonable que se haya ejercido con límites constitucionales implícitos, a fin por ejemplo de no aprobar normas de reforma constitucional o de materia de ley orgánica, que estaban pendientes de legislar para continuar con la reforma política y judicial, que fue la cuestión central del conflicto entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, que el Tribunal Constitucional resolvió a favor de este último.

Debido a que las leyes de reforma constitucional y las leyes orgánicas son normas de trascendencia material y formal en su aprobación legislativa, que constituyen una competencia exclusiva y excluyente del Parlamento. En ese entendido, el Poder Ejecutivo por más que presentó al Congreso el proyecto de

ley de reforma del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional –que fue materia de la denegatoria de la segunda cuestión de confianza- no podía aprobarlo por decreto de urgencia. En ese sentido, es natural que este asunto sea materia legislativa del nuevo Congreso.

Conclusiones

1. Una vez disuelto el Congreso, lo único que permanece vigente es la Comisión Permanente que, como hemos visto, no conserva funciones de fiscalización y/o control político. Según el artículo 46° del Reglamento del Congreso, la Comisión Permanente mantiene sus funciones de control conforme a la Constitución Política del Perú y al Reglamento del Congreso. No obstante, el articulado de ambas normas indica que ésta sólo mantiene aquellas funciones que le son propias, entre las cuales no se incluyen las de fiscalización ni control político. La única función que mantiene la Comisión Permanente es la de examinar los Decretos de Urgencia del Ejecutivo y elevarlos al nuevo Congreso electo según el artículo 135° de la Constitución.
2. EL Poder Ejecutivo legisla a través de Decretos de Urgencia. Ello quiere decir que el Ejecutivo asume función legislativa durante el interregno parlamentario. Dicha función legislativa se entiende en sentido amplio y fuera de las limitaciones del numeral 19 del artículo 118° de la Constitución, en la medida en que la urgencia se justifica precisamente en que el Congreso no está en funciones y una de las funciones básicas del poder público es la de legislar. No obstante, estos decretos sí tendrán que respetar los límites del artículo 74° y, por tanto, no podrán versar sobre materia tributaria dado que ello supondría una violación al precepto constitucional general de que no es legítimo fijar impuestos sin representación.
3. El Ejecutivo sólo está obligado a dar cuenta a la Comisión Permanente de los Decretos de Urgencia. No tienen que ser aprobados por dicha Comisión que sólo podrá remitirlos con sus respectivas opiniones y

- recomendaciones al nuevo Congreso, producto de su única facultad de “examinarlos”.
4. Los Decretos de Urgencia habrán sido válidos desde su publicación en el Diario Oficial decretada por el Ejecutivo hasta su eventual derogación, por el nuevo congreso, de ser el caso.
 5. El Ejecutivo podría bien publicar los Decretos de Urgencia en el Diario Oficial y luego dar cuenta a la Comisión Permanente en tanto no se precisa un momento específico para ello. Asimismo, el artículo 91° del Reglamento del Congreso sobre el control de los Decretos de Urgencia no es aplicable en el caso del interregno parlamentario porque el mismo no ha sido regulado pensando en ese supuesto y, por tanto, es materialmente imposible de aplicar.
 6. Ha sido el elemento común de todos los informes que se han dado dentro de la Comisión Permanente sobre decretos de urgencia, solo hacer recomendaciones para el nuevo Congreso, marcando un precedente por sí mismo, obligando a tener en cuenta dentro del Reglamento y/o Constitución se contemple este período que vivió el Perú conocido como “el interregno parlamentario”, el cual, no tiene precedente en nuestra historia política.

Recomendaciones.

Los congresistas, pertenecientes a la Comisión Permanente; durante el Interregno Parlamentario, recomendaron en varias de las sesiones de la Comisión Permanente lo siguiente:

1. Corresponde a la Comisión Permanente elevar el presente informe al Congreso de la República, elegido el 26 de enero de 2020, de conformidad con lo previsto en el párrafo 135 de la Constitución Política del Perú.

2. Sugerir al futuro parlamento regular de manera precisa los alcances de los decretos de urgencia en los dos supuestos a los que se refieren los artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú, es decir, para delimitar los alcances de este instrumento normativo en períodos de plenitud constitucional y en períodos de constitucionalidad restringida o también llamado de interregno parlamentario, pues aunque en ambos casos la Constitución los denomina de igual manera, se trata de instrumentos con naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control político y jurídico diferentes.
3. Sugerir al futuro parlamento legislar de manera explícita para delimitar las competencias específicas del Poder Ejecutivo y de la Comisión Permanente en interregno parlamentario.
Acta 8° Sesión – 11 de diciembre de 2019 (pág. 59).

Referencias

- Andina. (2019, 16 de diciembre). Declaran improcedente demanda contra disolución del Congreso. <https://andina.pe/agencia/noticia-declaran-improcedente-demanda-contra-disolucion-del-congreso-778457.aspx>
- Cairo Roldán, O. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. Pensamiento Constitucional (21), 27-44
- Calle, M. C. (2020, 27 de enero). El nuevo Congreso de Perú queda fragmentado y con poca fuerza fujimorista. France 24 <https://www.france24.com/es/20200127-el-nuevo-congreso-de-peru-quedafragmentado-y-con-poca-fuerza-fujimorista>
- Campos, M. (2014) Relaciones Ejecutivo-Parlamento: grupos parlamentarios y mecanismo de control político al Poder Ejecutivo. PUCP
- Congreso de la República de Perú. (2020, 17 de marzo). Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR. Resolución legislativa del congreso que modifica el reglamento del congreso. Diario Oficial n.º 26.722. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del->

congreso-que-modifica-elreglamen-resolucion-legislativa-n-001-2020-2021-cr-1865053-1/

Delgado-Güembes, C. (2016). El orden representativo, la organización del Congreso y los procesos parlamentarios. Congreso de la República.

Hakansson, Carlos (2020) El interregno parlamentario equivale a un paréntesis que abre el decreto de disolución, y que se cierra con la decisión política del Congreso sobre lo actuado por el ejecutivo. <https://www.udep.edu.pe/hoy/2020/02/el-interregno-parlamentario-y-sus-garantias/>

Jiménez Mayor, J. (1994). Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo: algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana. Pensamiento Constitucional, (1), 147-176.

Tribunal Constitucional. (2019). Expediente 0006-2019-CC/TC. Sentencia del caso sobre la disolución del Congreso de la República. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>