



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

**CUESTIÓN DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO POR
DENEGATORIA FÁCTICA**

Línea de investigación:

Procesos jurídicos y resolución de conflictos

Tesis para optar el grado académico de Maestro en Derecho

Constitucional

Autor

Torres López, José Martín

ORCID: 000-0003-4809-6016

Asesora

Tello Leyva, María del Pilar

ORCID: 0009-0007-2301-3217

Jurado

Bellina Schrader, Lorena Yadira

Quevedo Pereyra, Gastón Jorge

Martínez Letona, Pedro Antonio

Lima - Perú

2024

CUESTIÓN DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO POR DENEGATORIA FÁCTICA

INFORME DE ORIGINALIDAD

29%

INDICE DE SIMILITUD

28%

FUENTES DE INTERNET

10%

PUBLICACIONES

11%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	img.lpderecho.pe Fuente de Internet	6%
2	tc.gob.pe Fuente de Internet	4%
3	garciabelaunde.com Fuente de Internet	3%
4	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	3%
5	blog.pucp.edu.pe Fuente de Internet	2%
6	dspace.unitru.edu.pe Fuente de Internet	2%
7	repositorio.usmp.edu.pe Fuente de Internet	1%
8	www.defensoria.gob.pe Fuente de Internet	1%
9	www.congreso.gob.pe Fuente de Internet	



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO
CUESTIÓN DE CONFIANZA Y DISOLUCIÓN DEL CONGRESO POR
DENEGATORIA FÁCTICA

Línea de investigación:

Procesos jurídicos y resolución de conflictos

Tesis para optar el grado académico de Maestro en Derecho Constitucional

Autor

Torres López, José Martín

ORCID: 000-0003-4809-6016

Asesora

Tello Leyva, María del Pilar

ORCID: 0009-0007-2321-3217

Jurado

Bellina Schrader, Lorena Yadira

Quevedo Pereyra, Gastón Jorge

Martínez Letona, Pedro Antonio

Lima - Perú

2024

ÍNDICE

RESUMEN	iv
ABSTRACT.....	v
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Planteamiento del problema.....	4
1.2 Descripción del problema	5
1.3 Formulación del problema	12
– Problema general	12
– Problemas específicos.....	12
1.4 Antecedentes	13
1.5 Justificación de la investigación	18
1.6 Limitaciones de la investigación.....	20
1.7 Objetivos.....	21
- Objetivo general.....	21
- Objetivos específicos	21
1.8 Hipótesis	22
II. MARCO TEÓRICO.....	23
2.1 Marco conceptual.....	23
III. MÉTODO	141
3.1 Tipo de investigación.....	141

3.2	Población y Muestra	141
3.2.1.	<i>Factores utilizados para la selección del objeto de esta investigación</i>	142
3.4.	Instrumentos.....	146
3.5.	Procedimientos.....	147
3.6.	Análisis de datos	147
3.7.	Consideraciones Éticas	148
IV.	RESULTADOS.....	149
V.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	150
VI.	CONCLUSIONES:.....	151
VII.	RECOMENDACIONES.....	155
VIII.	REFERENCIAS.....	156

RESUMEN

El objeto de este estudio, con diseño cualitativo, analítico y descriptivo, es plantear la defensa del principio constitucional de separación y equilibrio de poderes sobre el cual se organiza el Estado peruano (artículo 43° de la Constitución) para lo cual hemos desarrollado el marco teórico y el régimen constitucional y legal de las competencias del Poder Legislativo, y en especial de la cuestión de confianza. Analizamos también las implicancias de la decisión del expresidente Martín Vizcarra de disolver el Congreso el último lunes de septiembre de 2019, luego de continuas fricciones con dicho poder del Estado. Realizamos además un estudio sobre el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional debido a la interposición de sucesivas demandas competenciales. Aunque inicialmente, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC, se justificó la disolución del Congreso, en la demanda de inconstitucionalidad de la Ley N° 31355, Expediente N° 00032-2021-PI/TC, el máximo intérprete de la Constitución precisó el procedimiento para el ejercicio de la cuestión de confianza y declaró la constitucionalidad de dicha ley, criterio que ratificó en la sentencia emitida en el Expediente N° 00004-2022-PCC/TC. En nuestras conclusiones subrayamos que la disolución del Congreso por causal de denegatoria fáctica carece de sustento dogmático, constitucional y reglamentario, por tanto, es un precedente superado por los fundamentos expuestos reiteradamente por el Tribunal Constitucional, que niegan validez a la interpretación que sostiene existencia de la “denegatoria fáctica” de la confianza, que nunca debió aceptarse ni aplicarse por el Poder Ejecutivo.

Palabras clave: Separación de poderes. Cuestión de confianza, sentencias del Tribunal Constitucional, disolución del Congreso, denegatoria fáctica.

ABSTRACT

The purpose of this study, with a qualitative, analytical and descriptive design, is to propose the defense of the constitutional principle of separation and balance of powers on which the Peruvian State is organized (article 43 of the Constitution) for which we have developed the framework theoretical and the constitutional and legal regime of the powers of the Legislative Branch, and especially the question of trust. We also analyze the implications of former President Martín Vizcarra's decision to dissolve Congress on the last Monday of September 2019, after continuous friction with said State power. We also carried out a study on the jurisprudential development of the Constitutional Court due to the filing of successive jurisdictional claims. Although initially, in the ruling handed down in File No. 0006-2019-CC/TC, the dissolution of Congress was justified, in the demand for unconstitutionality of Law No. 31355, File No. 00032-2021-PI/TC, The highest interpreter of the Constitution specified the procedure for the exercise of the question of trust and declared the constitutionality of said law, a criterion that was ratified in the ruling issued in File No. 00004-2022-PCC/TC. In our conclusions we emphasize that the dissolution of Congress due to factual denial lacks dogmatic, constitutional and regulatory support, therefore, it is a precedent surpassed by the foundations repeatedly exposed by the Constitutional Court, which deny validity to the interpretation that maintains the existence of the “factual denial” of trust, which should never have been accepted or applied by the Executive Branch.

Keywords: Separation of powers, question of trust, political control, rulings of the Constitutional Court, dissolution of Congress, factual refusal.

I. INTRODUCCIÓN

La presente investigación aplica la dogmática constitucional sobre la separación y el equilibrio de poderes, analiza la cuestión de confianza como instrumento para su concreción y aborda las contradicciones, silencios y vacíos en el debate académico, jurisprudencial y político. Se trata de precisar tales conceptos, así como las competencias de los poderes del Estado y el control político para evitar situaciones que afectan la vida institucional y política dentro del sistema democrático consagrado por la Constitución de 1993.

Su desarrollo intenta aportar elementos teóricos para el mantenimiento de la estabilidad política y jurídica en democracia y demostrar cómo la cuestión de confianza bien entendida puede contribuir a la separación y al equilibrio de poderes dentro del Estado, para lo cual es necesario precisar y perfeccionar sus conceptos y descartar posibles distorsiones.

Con ese objetivo analizamos con un enfoque doctrinario, constitucional, legal y jurisprudencial, la disolución del Poder Legislativo que tuvo lugar el 30 de septiembre de 2019, a fin de defender la autonomía e independencia de los poderes, sin desmedro de sus facultades de control y del pleno ejercicio de sus competencias. Nos avocamos a definir con precisión el rol del control político parlamentario expresado a través de la cuestión de confianza, resaltando su contribución para un ejercicio autónomo y equilibrado de las funciones constitucionales de los poderes Legislativo y Ejecutivo, esclareciendo los conceptos sobre los que reposa el sistema democrático en el Perú. Desde la perspectiva constitucional y política de la disolución del Congreso, es posible extraer lecciones y clarificar la naturaleza de las instituciones de control político parlamentario y de este modo consolidar la autonomía e independencia de los poderes del Estado, en ese sentido, el modelo de organización del Estado que se consigna en el último párrafo del artículo 43° de la Norma Suprema, es indispensable para la vigencia del Estado Constitucional, por eso hemos desarrollado estos presupuestos dogmático constitucionales en el marco teórico, siempre en relación con el nuestro de sistema de gobierno.

Realizamos una reseña histórica sobre los desencuentros de los poderes Legislativo y Ejecutivo y su incidencia en la formación y consolidación de la República, enfocándonos de manera especial en el análisis de las tensiones políticas que tuvieron lugar en el periodo 2016-2019.

Relacionamos la cuestión de confianza con el control político, continuamos con su inserción en el ordenamiento constitucional peruano, destacando que los fundamentos y lo resuelto en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC, no guarda conformidad con lo preceptuado constitucionalmente para su rechazo. Insistimos en la ilegalidad de la denegación de la cuestión de confianza a diferencia de la contemplada en los numerales 132° y 133° de la Norma Máxima, considerando los hechos y los argumentos de las partes. Precisamos que la denegación incumplió lo dispuesto por la Constitución y además la decisión presidencial adoleció de falta de refrendo ministerial para su validez.

Así mismo, analizamos la demanda competencial interpuesta por el Congreso disuelto ante el Tribunal Constitucional, con la expresión de sus fundamentos constitucionales, así como la respuesta del Ejecutivo demandado. Igualmente, la argumentación de la sentencia N° 0006-2019-CC/TC, emitida con cuatro votos a favor por el Pleno del alto tribunal. Precisamos los alcances de su validación por denegatoria fáctica, abundamos en la controversia principal y en la fundamentación de los votos singulares.

Tratamos los fundamentos de la Sentencia N° 00032-2021-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad promovido por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República, cuestionando la Ley 31355 publicada el 10 de febrero de 2022, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú. En dicha Ley se precisa las materias por las cuales procede la cuestión de confianza, que son las relacionadas directamente a la política general de gobierno y prohíbe plantearla sobre reformas constitucionales, procedimientos y competencias

exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

En su primera disposición complementaria establece que solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión sobre una cuestión de confianza.

Nos ocupamos también de abordar la regulación “abierta” de las materias que pueden ser objeto de cuestión de confianza y la exclusividad del Congreso de interpretar su decisión en la cuestión de confianza y la consecuente imposibilidad del Poder Ejecutivo de interpretar la decisión de la cuestión de confianza y analizamos la reiteración de la línea jurisprudencial del Tribunal en materia de cuestión de confianza.

Por ser un tema histórico en el ámbito político y constitucional, damos voz a notables constitucionalistas y a algunos profesionales y congresistas que estuvieron tras bambalinas durante la traumática experiencia de la confrontación con el Ejecutivo y de la disolución del Congreso. Mediante sus respuestas a nuestro cuestionario expresan su experiencia y evaluación política de la cuestión.

Finalmente arribamos a dos conclusiones que surgen de esta travesía conceptual y jurídica: la disolución del Congreso del 30 de septiembre 2019 fue inconstitucional. Y la denegatoria fáctica de la cuestión de confianza es inadmisibles como causal de la disolución del Congreso. Es así que en el desarrollo de esta investigación construimos la respuesta a la siguiente pregunta:

¿La disolución del Congreso por denegatoria fáctica de la confianza, decidida por Martín Vizcarra el 30 de Setiembre del 2019, consagrada por el Tribunal Constitucional por la sentencia de enero 2020 y cuestionada por la sentencia del mismo Tribunal de febrero 2022, hace de dicha disolución un precedente superado?

1.1 Planteamiento del problema

Nos hemos planteado investigar la grave crisis política y constitucional ocasionada por la “Cuestión de Confianza y Disolución del Congreso por Denegatoria Fáctica” regulada por la Constitución de 1993, aprobada por el Congreso Constituyente Democrático y ratificada por el Referéndum del 31 de octubre de 1993, considerando también que se trata un tema de indiscutible actualidad y significación para el sistema democrático y el Estado de Derecho en nuestro país.

En nuestra realidad jurídica son poco frecuentes las investigaciones que toman como referencia las decisiones de los jueces que en casos de lagunas y antinomias pueden incurrir en violación del espíritu de la Constitución. Es importante el estudio de la argumentación jurídica que puede desbordar criterios universalmente aceptados sobre temas específicos. Nos interesa encontrar en la argumentación del juzgador las tesis y criterios que pueden generar una teoría válida aplicable a problemas concretos en la realidad social y política del país. En este caso abordar el uso constitucional de la cuestión de confianza que no signifique una distorsión del principio de separación de poderes al que se refiere el artículo 43 de nuestra Norma Fundamental.

Más aún cuando determinada argumentación ha merecido otra sobre el mismo tema, pero en sentido contrario lo que supone una rectificación del más alto tribunal constitucional como sucedió con la disolución del Congreso de septiembre 2019, materia de la presente investigación, por lo cual un estudio oportuno y bien fundamentado puede contribuir a dejar atrás un precedente contradictorio con la lógica constitucional y a definir la firmeza de lo posteriormente establecido por el Tribunal Constitucional.

1.2 Descripción del problema

En la historia de nuestro país el control político ha generado conflictos sistemáticos y permanentes. Asistimos a más de tres décadas de duración de una Carta Magna y a un proceso democrático que con crisis y contradicciones ha derribado los muros del autoritarismo. Hay, por tanto, mayor responsabilidad académica para poner reflectores sobre temas cruciales en el universo de los juristas, de los políticos y de los gobernantes.

La gran mayoría de los sistemas constitucionales en la actualidad se sustentan en el principio de la separación de poderes al cual se refiere el artículo 43° de la Constitución de 1993. Por ello abordaremos lo referido al equilibrio en el ejercicio del poder, por estar íntimamente ligado al principio de separación de poderes y aplicarse para no afectar facultades y atribuciones de unos y favorecer a otros.

La noción de control político debe vincularse a ambos conceptos que a su vez se relacionan con la responsabilidad política dentro de la democracia y el Estado de Derecho con pleno respeto a la representación surgida del ejercicio del sufragio del pueblo que quita y da poder, sin abusos, excesos, usurpación ni golpes de Estado que lesionan la voluntad popular.

La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial, a través de sus órganos jerárquicos, con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior. Es el Tribunal Constitucional el órgano supremo que conoce y resuelve, en única instancia, los Procesos de Inconstitucionalidad y los Procesos Competenciales que como veremos, desempeñan el rol de guías supremas en el ejercicio del poder y en el respeto a los principios y valores democráticos.

Nos corresponde afianzar la misión del Tribunal Constitucional y velar por la mayor coherencia de su jurisprudencia a fin de evitar la inseguridad jurídica determinada por la

coexistencia de resoluciones judiciales contradictorias respecto a la evaluación de la constitucionalidad de las normas o de las decisiones jurídicas y políticas, más aún cuando se violenta la representación soberana y la separación de poderes al disolver un poder del Estado como el Legislativo cuya legitimidad de origen es la misma que la del Presidente de la República.

De la armonización constitucional de la jurisprudencia y de los precedentes emitidos por la justicia ordinaria y por el supremo intérprete de la Constitución, con el propósito de eliminar los efectos disfuncionales de sus sentencias en el sistema constitucional, depende la estabilidad de nuestro sistema republicano y la gobernabilidad del país, en función directa de la eficacia de los controles constitucionales, especialmente para los grandes actores como son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, descartando elementos en conflicto y afianzando principios constitucionales claramente establecidos.

La disolución del Congreso decretada el 30 de setiembre del 2019 por el Presidente Martín Vizcarra, tomando como causal la presunta denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, fue la culminación de una prolongada crisis política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La posibilidad de la crisis política está siempre presente en nuestro escenario político, lo que genera preocupaciones legítimas sobre la ingobernabilidad y la inestabilidad políticas. Si queremos evitar mayores riesgos y lesiones a la democracia y al Estado de Derecho, debemos analizar desde la academia el funcionamiento de las instituciones y proponer las posibilidades para mejorar su funcionamiento. Sabemos que, en todas las constituciones modernas, se contemplan mecanismos para resolverlas conforme a ley.

La cuestión de confianza es un mecanismo creado para el equilibrio de poderes y es una institución originaria de los sistemas parlamentarios, introducida en nuestro ordenamiento como contrapeso del Ejecutivo a la censura ministerial por el Poder Legislativo. Nuestra

Constitución contempla dos tipos de cuestión de confianza. Una primera, contenida en el artículo 130° de la Norma Fundamental, denominada por el Tribunal Constitucional, cuestión de confianza obligatoria, similar a la investidura en los sistemas parlamentarios. En su virtud el gabinete en pleno concurre al Parlamento para obtener su aprobación y el voto aprobatorio como requisito indispensable para asumir el cargo. El segundo tipo de cuestión de confianza es facultativa, con efectos previstos en el art 133 de la Constitución. Si la confianza es rehusada o si un ministro es censurado o renuncia, el presidente lo remueve. Si se trata del Presidente del Consejo de Ministros se produce la crisis total del gabinete.

La Constitución no determina las materias sobre las que el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza a nombre del Gabinete. Antes de la disolución del Congreso, el TC había interpretado que el constituyente tuvo la intención de dejar amplio margen de acción al Ejecutivo y que lo importante es que funcione como herramienta para impulsar acuerdos con el Congreso.

Las materias por las cuales es posible presentar una cuestión de confianza ha generado mucho debate y cuestionamiento. En la historia reciente se abordó si era constitucional plantearla respecto de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional ya que no es un punto que forme parte de la agenda que gestiona el Ejecutivo y es prerrogativa constitucional exclusiva del Legislativo.

Si se entiende que la cuestión de confianza facultativa debe estar necesariamente referida a una política de Gobierno, no existe lógica jurídica en vincularla con asuntos de competencia exclusiva del Congreso, como son los procedimientos de interpelación, la censura ministerial o la designación de magistrados del máximo órgano de justicia constitucional.

La cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019 por el Ejecutivo versaba sobre un proyecto de ley que, sin reemplazar en sus funciones constitucionales al Congreso en la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, pretendía suspender

el concurso de selección en ejecución, presuntamente para garantizar una elección transparente. Proponían un cambio en las reglas de elección sin considerar el compromiso asumido con el proceso en esos momentos. Si bien el Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza acerca de un proyecto de ley, esta facultad no puede llegar al extremo de impedir que el Legislativo modifique los términos de la propuesta. La facultad de legislar está constitucionalmente en manos del Congreso y la cuestión de confianza no puede interferir con ella ni con las funciones constitucionales exclusivas del Parlamento y menos convertirse en camisa de fuerza o instrumento de coerción.

El Ejecutivo no puede imponer un texto de ley al Congreso porque sería una intromisión en sus competencias que afectaría no solo su función legislativa constitucional, en especial la separación y el equilibrio de poderes. Como bien ha señalado el Tribunal Constitucional la cuestión de confianza forma parte del balance entre poderes, no se puede usar para impedir la labor del Parlamento y menos configurar una intromisión inaceptable. En este sentido el Ejecutivo no puede exigir ni obligar la aprobación de un proyecto de ley en los términos en que lo plantea. No puede impedir, perturbar o limitar la libertad del debate parlamentario y menos bloquear, interferir, paralizar el ejercicio de funciones que la Constitución dispone como exclusivas del Legislativo como es el caso de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Además, el artículo 132° de la Constitución asigna como competencia exclusiva del Congreso la aprobación o la denegación de la cuestión de confianza. Y el art. 56 del Reglamento del Congreso, con rango de ley, consigna que después de concluido el debate de la cuestión de confianza, el presidente del Congreso anuncia que se procede a la votación correspondiente. Queda claro que se otorga o rechaza la cuestión de confianza a través de la votación del Pleno y que ni en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso, con fuerza de ley, está contemplada ninguna otra posibilidad o mecanismo para este efecto.

Sin embargo, el 30 de septiembre de 2019, el Presidente Martín Vizcarra, al anunciar la disolución del Congreso, argumentó la causal de denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, figura que no existe en el Derecho Parlamentario ni en el Constitucional. Según el Ejecutivo la finalidad de la cuestión de confianza, planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, era suspender la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y el Congreso siguió adelante con la agenda programada que era la votación en el Pleno por la cual eligieron a los candidatos Gonzalo Ortiz de Zevallos y Manuel Sánchez-Palacios como nuevos magistrados del TC. La suspensión del proceso en marcha era una interferencia en el cumplimiento de su atribución exclusiva constitucional que es la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Esta interpretación del Ejecutivo soslayó la exclusividad de esta atribución que corresponde al Congreso y que a pesar de ello el Pleno votó la cuestión de confianza y aprobó lo planteado por el presidente del Consejo de ministros Salvador Del Solar hacia adelante, sin desmedro del cumplimiento del compromiso adquirido de nombrar ese día, como había sido programado, a dos magistrados del TC.

¿Corresponde al Ejecutivo crear un nuevo mecanismo para el rechazo de una cuestión de confianza, diferente al de la votación en el Pleno del Congreso?

No le corresponde. Si la discrecionalidad del Ejecutivo fuera tan grande la separación y el equilibrio de poderes desaparecería. Permitir al Presidente de la República la facultad de disolver el Congreso según su propia interpretación arbitraria e interesada sería convertir en letra muerta la Constitución y el Estado de Derecho. Volveríamos a la ley como voluntad del rey y al imperio de la arbitrariedad.

Queda claro que el artículo 132° de la Constitución afirma que la aprobación o el rechazo de la cuestión de confianza es competencia exclusiva del Congreso. Y que también lo es definir el trámite que debe seguir la cuestión de confianza facultativa como lo prevé el

artículo 86° de su Reglamento. Así mismo le corresponde determinar el momento en que se llevará a cabo su debate y votación.

Disuelto el Congreso de la República por una causal inexistente en la Norma Fundamental, su presidente, Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, en su calidad de Presidente de la Comisión Permanente, recurrió al Tribunal Constitucional como órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad con una demanda competencial contra el Poder Ejecutivo. La presentó el 10 de octubre 2019 y el Tribunal la admitió el 29 de octubre 2019. En ella solicitó la nulidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM y la resolución del conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo con la definición de los alcances y la aplicabilidad de la figura de la cuestión de confianza, a fin de evitar futuras crisis políticas.

El Congreso sostuvo en su demanda competencial, que la Constitución estipula de manera expresa que los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso con dos tercios del número legal de sus miembros y que por tanto es atribución y competencia exclusiva y excluyente del Congreso. Y que ésta había sido menoscabada con la voluntad de detener un proceso en marcha que solo podía llevar adelante el Legislativo sin interferencia de otros poderes.

La sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC, fue emitida el 14 de enero de 2020, con cuatro votos y declaró infundada la demanda competencial presentada por el presidente del Congreso. Votaron a favor los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña, que se impusieron a los tres votos singulares de Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada, así el Tribunal Constitucional consagró la validez de la disolución del Congreso decretada el 30 de septiembre de 2019 por el presidente Martín Vizcarra, argumentando causal de denegatoria fáctica de la

confianza. En el ámbito académico y jurídico hubo severos cuestionamientos a este aval a una figura que sustentó una medida tan extrema.

Pero el Tribunal Constitucional tuvo una segunda oportunidad para definir los alcances y las materias por las cuales es posible usar la cuestión de confianza. El Congreso aprobó por insistencia y promulgó la Ley N° 31355, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza. En octubre de 2021, el Ejecutivo presentó una demanda de inconstitucionalidad (Expediente 00032-2021-PI/TC) contra dicha Ley que señala que el Poder Ejecutivo puede utilizar la cuestión de confianza para *“materias relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno”*. Sin embargo, no podrá hacerlo para *“las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso o de otros organismos”*.

El Poder Ejecutivo, solicitó se *“declare la inconstitucionalidad total de esta ley por razones de forma y de fondo”*, ya que presuntamente contradecía las disposiciones de la Constitución de 1993 y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y vulneraba las sentencias 006-2018-PI/TC y 006-2019-CC/TC del Tribunal Constitucional.

Esta segunda oportunidad el máximo intérprete de la Constitución no contó con cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la ley impugnada por el Ejecutivo y la demanda fue declarada INFUNDADA, conforme al artículo 107° del nuevo Código Procesal Constitucional y al artículo 5° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Así se mantuvo la vigencia y constitucionalidad de la Ley N° 31355, quedando válidas sus precisiones y definiciones. A ello se agregó que en sus votos singulares los magistrados Ferrero, Blume y Sardón fundamentaron su discrepancia, rescatando sus votos singulares de disconformidad con la sentencia que validó el cierre del Congreso del 30 de septiembre 2019, por denegatoria fáctica de la confianza. Actualizaron criterios sobre la cuestión de confianza, contradictorios con la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 006-2019-CC/TC.

¿Es posible considerar, desde los votos singulares de Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada, que se produjo una rectificación de la argumentación que sustentó la disolución del Congreso por denegatoria fáctica de la cuestión de confianza?

Es posible considerar que el Tribunal Constitucional estaba en el camino de la rectificación que quedaría clara después de la tercera sentencia, como veremos más adelante.

1.3 Formulación del problema

– Problema general

- a) ¿De qué manera la cuestión de confianza contribuye a la separación y al equilibrio de poderes dentro del Estado?

– Problemas específicos

- a) ¿De qué manera se perfecciona el ejercicio de las instituciones de control político sobre los que reposa el sistema democrático en el Perú?
- b) ¿De qué manera se evitaría el uso de la cuestión de confianza para vulnerar el principio de separación y equilibrio de poderes dentro del Estado?
- c) ¿De qué manera la disolución del Congreso, decidida por Martín Vizcarra Cornejo, el 30 de Setiembre de 2019, constituye un precedente constitucional y político que afecta la separación y el equilibrio de poderes por lo cual ha sido necesario rectificarlo?
- d) ¿De qué manera la segunda sentencia del Tribunal Constitucional, de Febrero 2022, respecto de la ley 31355, sobre cuestión de confianza, desde los votos singulares, cumple con precisar aspectos y llenar vacíos respecto de la cuestión de confianza y rectifica la sentencia que validó la disolución del Congreso?
- e) ¿De qué manera la tercera sentencia del TC, sobre denegatoria ratifica la precisión de la materia por la cual procede la cuestión de confianza?

1.4 Antecedentes

– *Antecedentes nacionales*

Entre los antecedentes nacionales podemos destacar los siguientes trabajos de investigación:

Melgar (2019) “*Relaciones de Conflicto entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo en el Perú y el Mecanismo de Disolución Parlamentaria: Análisis y Propuesta*”, se trata de un trabajo de tipo cualitativo de nivel descriptivo no experimental, que tiene por objetivo identificar el factor determinante de la inestabilidad política en el Perú, en tal sentido considera que cuando en el ejecutivo no existe una mayoría parlamentaria, no existe la posibilidad de que de desarrollo un ambiente de gobernabilidad, por el contrario, cuando existe una mayoría opositora compuesta por una o dos fuerzas políticas la situación de ingobernabilidad puede llevar al país a situaciones de crisis permanente.

En su trabajo además señala que la censura del gabinete no sería la única relación conflictiva, sino que existen diversos mecanismos por los cuales el poder legislativo puede oponerse al trabajo del ejecutivo. Concluye en su trabajo que el control y adecuado manejo de esos mecanismos podrá generar incentivos adecuados efectos en la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se orienten por cauces de cooperación en lugar de enfrentamiento.

García (2018) “*Las Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú (2001-2016)*” es un trabajo de tipo cuantitativo, no correlacional, que recurrió al uso de estadísticas para determinar la validez de sus resultados, aquí el objetivo de la investigación era demostrar que, durante los años 2001 al 2016 las cualidades de liderazgo y el afán de protagonismo del Poder Legislativo ha ido descendiendo, esta situación se habría dado sobre todo mientras el gobierno de turno contaba con mayorías oficialistas, pero, cuando no contaban con esa mayoría se podía producir un incremento del protagonismo del poder legislativo, sobre todo de los sectores opositores. El autor aprecia que, las visiones partidistas no afectan de forma

significativa las relaciones entre el poder Ejecutivo y Legislativo, ya que tiene presente que las experiencias previas se buscan puntos coincidentes, terceras vías para poder llegar a un acuerdo.

Villavicencio (2014) *“El Control Político en el Congreso de la República. Las Comisiones Investigadoras”* su trabajo es una investigación de tipo descriptivo, recurre al método histórico y tiene como objetivo analizar la evolución y características de las comisiones investigadoras que se han creado en el Congreso de la República, tomando como punto de referencia el análisis del Reglamento del Congreso. Dentro de sus conclusiones señala que el acto de control desarrollado por el Congreso como parte de sus funciones y es parte de la garantía de necesaria transparencia del accionar gubernamental dentro del poder ejecutivo. Por otro lado, las comisiones investigadoras desarrollan una tarea que está ligada al derecho a la información sobre la actuación de la administración pública. Señala, por tanto, que el trabajo del control político tiene por objetivo establecer la realidad de los escenarios que podrían determinar la responsabilidad de los funcionarios involucrados.

López (2016) *“El Procedimiento Parlamentario de Control Político en la Responsabilidad Funcional del Jefe de Estado en el Perú”*, en su trabajo de tipo cuantitativo, pretende establecer la correlación del procedimiento parlamentario en el control político, estableciendo el grado de responsabilidad del presidente de acuerdo a sus funciones. Para ello analizó la información presentada por cinco expertos del tema y en relación a las actividades realizadas durante los procedimientos de estudios y obtención de la información. Dentro de sus conclusiones señala que se ha comprobado la existencia de una concordancia entre el procedimiento parlamentario de control político y la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, siendo que en el caso de nuestra normativa jurídica se ha identificado diferentes instrumentos que facilitan el control y vigilancia del poder político, siendo el de mayor relevancia el que es ejecutado por el Congreso, proyectado a los planes de Gobierno.

Gutiérrez (2022) “*Debido Proceso y Control Político. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación*” en su investigación de tipo no experimental, transversal, descriptivo-explicativo tiene por objetivo dilucidar la falta de determinación que existe en el Reglamento del Congreso de la República, proponiendo cambios en normativos con la finalidad que las indagaciones políticas que se realicen por parte del Parlamento se realicen tomando en cuenta el debido procedimiento conforme a la Norma Fundamental. Es por ello que se reconocen los alcances del Derecho Constitucional y de la ciencia política y los aportes del derecho constitucional y de la ciencia política que han permitido sostener que en el Estado constitucional de derecho no hay zona donde no se ejerza el control constitucional, lo que favorece garantizar la prohibición de la injusticia y la arbitrariedad, resultando imperioso frente al accionar del poder público, incluyendo las indagaciones políticas.

Manifiesta en su investigación que, de las cuestiones a investigar a través de las comisiones del Parlamento, se denota que la garantía del debido proceso no se encuentra del todo afianzada de forma adecuada. Indica que esto se explica por la falta de imparcialidad y objetividad en el órgano político investigador, el desconocimiento de los alcances de este derecho constitucional, y la ausencia de un marco normativo en el Reglamento del Congreso que delimite las funciones, garantías y derechos fundamentales de los investigados por las comisiones congresales.

– ***Antecedentes Internacionales***

Enríquez (2009) “La Relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo tras el fin del presidencialismo autoritario. Un estudio de caso: La Ley sobre el Narcomenudeo” la metodología es cualitativa, de tipo descriptivo no experimental, tiene como objetivo estudiar la concentración del poder político, advirtiendo que el poder político dentro presidencia y el manejo de la participación política que esta ejercida por la presidencia es asunto del pasado, que ahora podemos observar un Congreso que funciona en la práctica como un verdadero

contrapeso del ejecutivo. Además, el sometimiento del legislativo al ejecutivo es una característica importante del presidencialismo autoritario que fue particularidad de los gobiernos latinoamericanos en la década ochenta y retornando de la democracia, pero quedando eso atrás como consecuencia de la transición, comprendida esta como el cambio de un régimen de partido hegemónico a un régimen pluripartidista.

Cabrera et al. (2019) “La efectividad del control político en los entes territoriales. un estudio comparado de la moción de censura para los funcionarios públicos del nivel descentralizado”, tienen como objetivo identificar dentro del sistema de controles, resaltar diferentes tipos de objeto sobre el cual incurre el control, entre los cuales destaca el control judicial, el control fiscal, el control interno, el control disciplinario, así como el control político.

Finalmente, junto con las consecuencias que conlleva su ejecución, es el centro de esta investigación. No señalan expresamente la metodología empleada, advirtiéndose que, por su estructura, que guarda relación con el método cualitativo. Consideran así mismo que la moción de censura como mecanismo de control político que tiene origen en el sistema parlamentario, pero se implementó en Colombia generando una mixtura entre el esquema presidencialista y parlamentario, generando limitaciones en su efectiva aplicación, en el caso Mexicano.

Precisan que la moción de censura como instrumento de control político creada por la constitución política pero transformada mediante el Acto Legislativo 01 de 2007, es poco ineficiente, pues la burocratización del Congreso, la complejidad de aplicación a los sujetos de censura y el interés partidista, dificultan su aplicación. Por otro lado, señalan la diferencia existente entre la moción de observaciones y la moción de censura, la cual radica en calidad del ente vigilante, toda vez, que la moción de observaciones es la herramienta propicia para el control local debido a que los órganos colectivos de los entes territoriales carecen de vocación política para ejecutar una moción de censura. Recomiendan que la aplicación de una moción de censura, deba plantearse su ejecución teniendo presente el debido proceso, ya que cualquier

ejercicio arbitrario de los mecanismos de control sobre funcionarios locales puede conducir a los mecanismos de protección reforzada constitucional.

González (2018) “El Control Como Función Primordial del Parlamento en la Era de la Gobernanza” su investigación de tipo cualitativo, tiene como objetivo identificar salidas para el recurrente conflicto del Parlamento mediante la reparación de su centralidad política. El autor además advierte que la premisa para incorporar dicha centralidad parlamentaria pasa por las funciones políticas antes que sus funciones jurídicas, pues el parlamento es un órgano del estado, su justificación y su ventaja democráticas le viene dadas no por su naturaleza orgánica, sino por la institución de representación de la pluralidad política del sujeto soberano. Concluye sosteniendo la existencia de una dificultad del modelo democrático representativo que está impidiendo su consolidación en las nuevas democracias emergentes y la exigencia a la estabilidad de los estados occidentales dotados de constitución democrática. La democracia representativa de tipo constitucional, destinada a ser la receta universal para la libertad y la prosperidad de los pueblos parece estar dando síntomas de agotamiento tanto en su expansión internacional como en el ámbito interno de las naciones democráticas más consolidadas.

Desde el ámbito global, durante el siglo XX, hemos asistido a un auge del constitucionalismo democrático de base parlamentaria que es auspiciado por la descomposición de regímenes autoritarios por todo el planeta. Entre los países de la antigua URSS y su área de influencia en Europa y los países iberoamericanos y asiáticos provenientes de dictaduras de tipo militar. El triunfo del modelo liberal occidental supuso una difusión de nuevos parlamentos contruidos bajo los indicios de la democracia de sufragio universal y del mandato representativo clásico, que parecían presagiar una nueva “edad de oro” de la democracia parlamentaria. No obstante, el éxito del parlamentarismo en lo numérico, fue rápido puesto en tela de juicio ante la evidencia de que muchas de esas nuevas democracias no

sobrevivían a sus primeros decenios, siendo sustituidas por democracias nominales de corte personalista o sufriendo involuciones de naturaleza totalitaria.

Caicedo (2020) “El Control Parlamentario a través de las Comisiones Investigadoras y la Corrupción Política” en su investigación de tipo explorativo y descriptivo, tiene como objetivo plasmar algunos resultados históricos de la corrupción y la consecución en el lapso del tiempo, cuyo desarrollo se encuentra en el primera parte que acontece desde la creación del ser humano, partiendo del ámbito bíblico; tiene aportes directos e indirectos de magníficos pensadores y filósofos lo encaminaron por la era socrática denominándolo acusación, defensa Socrática y las enseñanzas historiográficas.

En su trabajo también se advierte que las técnicas a lo largo del tiempo han desarrollado una materia de prevención llamadas sanción penal, sanción política y sanción administrativa; no vienen rindiendo los frutos esperados, en cambio, varias veces han servido para el desarrollo de habilidades legales antiéticas libres de una posible sanción; por el endurecimiento de penas en determinados casos, que resultan ser justificables.

1.5 Justificación de la investigación

– Justificación teórica

Desde la perspectiva teórica, durante la grave crisis política que aún no ha terminado en el Perú, hemos visto con estupor que se han esgrimido sofismas perversos a modo de “interpretación constitucional” que tienen entre sus principales exponentes y apologistas a Omar Cairo Roldán y César Landa Arroyo.

Ante ello, este trabajo pretende contribuir a restaurar la comprensión de conceptos fundamentales sobre los que reposa el Estado Constitucional de Derecho: La defensa del principio de separación y equilibrio de poderes, la delimitación del fuero y de las prerrogativas del Poder Legislativo y los límites que nunca más deben volver a transgredir el Poder Ejecutivo

y el Poder Judicial, no solo en torno a la cuestión de confianza, sino también de todos los mecanismos de control político.

Aspiramos a alcanzar una efectiva separación y equilibrio en el ejercicio del poder dentro del Estado Constitucional de Derecho, lo cual permitirá afianzar la institucionalidad democrática en el Perú, permitiendo también a la sistematización de casos similares, recabar diversos estudios y posturas en relación al tema en estudio.

El propósito de esta investigación es servir de antecedente a investigaciones con idéntico objetivo o interés y sea un elemento útil para los debates políticos y académicos, permitiendo esclarecer aspectos relevantes del derecho parlamentario y constitucional.

– *Justificación metodológica*

La presente investigación es de tipo cualitativo ya que permite recoger y trabajar con información política, sociológica, constitucional y legal referida a la disolución del Congreso de la República, por una supuesta denegatoria fáctica de la confianza al Presidente del Consejo de Ministros, en la búsqueda de interpretar el significado y las implicancias que permitan comprender los hechos, el diseño constitucional y la organización política del Perú, a través de la precisión de la procedencia de la cuestión de confianza, su procedimiento formal y su denegatoria igualmente formal, para garantizar la efectiva separación de poderes sin interferencias

Para tal fin, hemos planteado las interrogantes correspondientes en la formulación del problema, habiendo realizado análisis y observaciones para recopilar datos cualitativos y dar sentido al comportamiento sociopolítico y constitucional que investigamos. En ese contexto, esta investigación también encuentra justificación por cuanto busca aportar al conocimiento de la dogmática constitucional y permite una correcta interpretación de la Constitución para el ejercicio adecuado de las facultades y atribuciones de los poderes públicos, contribuyendo a evitar crisis políticas lo que constituye una de las demandas más importantes de la sociedad.

– ***Justificación práctica***

El estudio pretende dejar un precedente teórico para una adecuada comprensión e interpretación de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, dentro de los parámetros señalados en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de forma especial en lo que respecta al ejercicio del control político, precisando las competencias de cada poder. Asimismo, permitirá a los ciudadanos comprender los procedimientos que rigen la relación del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo.

1.6 Limitaciones de la investigación

Lo sucedido en el Perú en los últimos diez años ha superado sin duda todos los presupuestos teóricos de la dogmática constitucional y de la hermenéutica parlamentaria. Como funcionarios del Poder Legislativo, hemos debido reconocer que, frente a los acontecimientos que generaron la disolución del Congreso del 30 de setiembre de 2019 y los posteriores que condujeron al golpe de Estado del 7 de diciembre de 2022, hubo desconcierto constitucional y ante ello la necesidad de precisiones se hizo evidente por lo cual nos hemos encargado de recoger las que la jurisprudencia del TC nos ha entregado para la previsión constitucional o reglamentaria. La defensa de la democracia y del Estado Constitucional de Derecho nos exigió recurrir a la capacidad de autonormación del Pleno del Congreso, ante situaciones extraordinarias, como la flagrancia en la comisión de delitos contra el orden Constitucional y los poderes públicos de parte de un jefe de Estado en ejercicio, cuando se adoptaron decisiones extraordinarias en defensa del orden constitucional. En el caso de la disolución del Congreso por el ex presidente Martín Vizcarra solo podíamos confiar como Congreso agraviado por un fundamento constitucionalmente inexistente como fue la denegatoria fáctica de la confianza, en las atribuciones supremas del TC de deslindar lo jurídicamente correcto ante una demanda competencial, lo que lamentablemente no sucedió.

Durante esta investigación tampoco se contó con antecedentes fácticos, reglamentarios o constitucionales, ni con practica parlamentaria que sirviera de orientación para el desarrollo teórico de aspectos referidos al control político y sanción a un Presidente de la República en funciones, detenido en flagrancia, interrogado y denunciado por disposición del Ministerio Público, luego procesado por la Corte Suprema de Justicia, que declaro arreglado a derecho su procesamiento y dispuso su confinamiento en un establecimiento penal.

Ante tales hechos, donde se tiene ya la actuación de dos órganos constitucionalmente autónomos, por primera vez en la historia del Congreso, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales se sustrajo de actuar, considerando que el Pleno del Congreso ya había levantado el fuero al ciudadano Pedro Castillo Terrones. Sumado a ello están las restricciones del diseño o método de investigación. Elegimos el método cualitativo por considerar que influiría en su resultado. Y en relación a sus alcances, una investigación cualitativa servirá para profundizar el caso estudiado evitando generalizaciones. Nuestro objetivo es permitir a otros investigadores compararlo con sucesos similares en otros países, lo que facilitará la construcción de teorías explicativas sobre la relación Legislativo-Ejecutivo.

1.7 Objetivos

- *Objetivo general*

Determinar de qué manera la cuestión de confianza contribuye a la separación y al equilibrio de poderes dentro del Estado constitucional de Derecho en el Perú.

- *Objetivos específicos*

- a) Determinar de qué manera se perfecciona el ejercicio de las instituciones de control político sobre los que reposa el sistema democrático en el Perú.
- b) Determinar de qué manera se evitaría el uso de la cuestión de confianza que puede vulnerar el principio de separación y equilibrio de poderes dentro del Estado.

- c) Determinar porqué la disolución del Congreso, decidida por Martín Vizcarra Cornejo, el 30 de septiembre de 2019, constituye un antecedente que afecta la separación y el equilibrio de poderes por lo cual el TC ha considerado necesario rectificarlo.
- d) Determinar de qué manera la segunda sentencia del Tribunal Constitucional, de febrero 2022, respecto de la ley 31355, sobre cuestión de confianza, desde los votos singulares, cumple con precisar aspectos y llenar vacíos respecto de la cuestión de confianza y rectifica la sentencia que validó la disolución del Congreso al precisar las materias sobre las cuales procede la cuestión, las formalidades para su tramitación y eventual denegatoria.

1.8 Hipótesis

De acuerdo a la estructura de la tesis consignada en el Anexo VII del Reglamento General de Grados y Títulos aprobada por Resolución N° 2900-2018-CU-UNAFV, de fecha 25 de junio de 2018, nos encontramos obligados a consignar este subpunto, a pesar de que la formulación de hipótesis no corresponde al enfoque cualitativo. Al respecto, coincidimos con Hernández, pues consideramos que: “El enfoque cuantitativo utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”. (Hernández et al., 2010). En el enfoque cuantitativo la hipótesis adquiere un rol distinto, no puede establecerse sino hasta el momento en que se inicia la recolección de datos y durante ese proceso se va construyendo y decantando progresivamente al contrastarse con los datos que se van adquiriendo. Por tal motivo, en la presente investigación cualitativa hemos prescindido del planteamiento de una hipótesis, pues no es necesario ni posible realizar suposiciones previas, ya que nuestro propósito es indagar desde lo subjetivo, la interpretación del fenómeno político y constitucional del cierre del Congreso por denegatoria fáctica de la confianza y sus elementos constitucionales y legales a partir del análisis de los elementos facticos de la realidad que se investiga, por lo cual no son fenómenos medibles ni cuantificables.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Marco conceptual

a) El Principio de separación de poderes

La separación de poderes es uno de los rasgos más importantes del pensamiento político contemporáneo, surgido de la Ilustración europea cuyas ideas inspiraron las revoluciones del Siglo de las luces, el siglo XVIII. La revolución de la independencia de las trece colonias británicas que dio lugar al surgimiento de los Estados Unidos de Norteamérica como la primera República regulada por una Constitución. Y la Revolución francesa, que nos dejó el gran paradigma de la libertad, la igualdad y la fraternidad y nos legó la suprema Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 como fuente universal de los Derechos Humanos, ideología prevalente en el siglo XXI.

Ambas gestas nos dieron el liberalismo con sus derechos y libertades fundamentales y la democracia como sistema de organización política racional que limita el poder, plasmada en la teoría de la separación de poderes como elemento esencial de la organización constitucional del moderno Estado de derecho. Este pensamiento revolucionario nos trajo la libertad como idea nueva y combatió el absolutismo que se caracterizaba por una concentración de poder sin límites en el monarca.

La democracia naciente fue la versión política de las ideas liberales que, de acuerdo al contrato social, postularon la necesidad de asignar las funciones estatales a conjuntos de órganos separados, independientes y equilibrados entre sí. Así la separación de poderes se convirtió en el instrumento fundamental para asegurar la organización adecuada y la limitación del poder político dentro del Estado y en el dogma más sagrado de la teoría y la práctica constitucionales.

Desde Locke a Montesquieu, quien resaltó la necesidad de distribuir entre personas distintas los poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y el de juzgar, la separación de poderes es uno de los componentes más importantes del constitucionalismo contemporáneo.

Es así que, en el contexto de la separación de poderes y la teoría política, la concentración de todo el poder en un solo individuo o en una sola institución es un concepto que ha sido ampliamente debatido y criticado a lo largo de la historia. Este principio, conocido como "el poder en un solo hombre", se refiere a la acumulación de autoridad en una sola figura, lo que puede llevar a abusos de poder, tiranía y violaciones de los derechos individuales.

Los padres fundadores de Estados Unidos, como James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, estaban muy conscientes de los peligros de concentrar todo el poder en un solo individuo, ya que habían experimentado los efectos negativos de la tiranía durante la época colonial. Por esta razón, diseñaron un sistema de gobierno basado en la separación de poderes, donde el poder se divide entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial para evitar la concentración excesiva de autoridad en un solo órgano

En nuestro sistema republicano el principio de separación de poderes también está referido a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que se concreta en el capítulo 6 del Título IV referido a la estructura del Estado. Exige que ambos poderes del Estado no interfieran con el ejercicio de sus atribuciones y competencias. Demanda también la aplicación de la teoría de los pesos y contrapesos, la cual en el modelo presidencialista estadounidense es conocida como Checks and Balances, que agrega a este esquema al fundamental Poder Judicial. Reconoce que entre los tres poderes del Estado debe generarse un control recíproco para que ninguno se exceda ni interfiera en sus atribuciones constitucionales. De acuerdo a Aníbal Quiroga León, quien a su vez sigue a Gómez Velásquez, en la precisión de la separación de poderes se afirman tres componentes principales: Quiroga (2022)

- i. ***Principio de división del poder:*** Que señala que el ejercicio del poder político del Estado debe dividirse en distintas funciones o competencias distinguibles unas de otras. Que se trata de promover un gobierno mixto, donde el ejercicio del poder se divida funcionalmente, evidenciando con ello su carácter instrumental. (Guastini, 2001).
- ii. ***Principio de separación entre poderes:*** Que implica que las funciones en las que se ha dividido el poder sean ejercidas por personas, órganos o ramas separadas, distinguibles y sin solapamiento entre ellas. (Bellamy, 2007).
- iii. ***Principio de frenos y contrapesos:*** Que implica que además de reconocer la conveniencia de adoptar los dos principios anteriores está la importancia de que los poderes concurren ordinariamente en las competencias o funciones de otro, permitiendo que un poder controle o vete las acciones de otros y que existan relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias. En este concepto Quiroga se apoya en Gargarella. (Gargarella, 2003)
Advierte el tratadista que las competencias de cada poder público deben estar expresa y taxativamente establecidas en los textos constitucionales y que, en virtud del principio de legalidad, toda actuación fuera de ellas podrá ser declarada inválida e ilegal por exceso en la competencia atribuida. Coincide con Gómez Velásquez en que el principio de la separación de poderes proscribire la prevalencia, pero también la injerencia de cualquier poder sobre otro, ya que lo que está en juego es el equilibrio, es decir, la garantía de un poder autolimitado por sus mismos compartimentos. (Gómez, 2015).
Recordemos en apoyo de esta aseveración la frase de Montesquieu “Solo el poder controla al poder”. Y ello alude a los controles que corresponden al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, expresiones que deben estar equilibradas gracias al principio de frenos y contrapesos y, por tanto, garantía del principio democrático de división de poderes. (Quiroga, 2022)

La Constitución Política de 1993 establece, en su artículo 43° la organización del Estado por el principio de separación de poderes. Y aunque no menciona el equilibrio entre ellos si se refiere a los mecanismos de diálogo, control y contrapesos en lo político y en la fiscalización de la gestión pública, para garantizar la gobernabilidad.

b) Mecanismos de control político

En nuestro Estado constitucional, las relaciones de control son básicamente cuatro:

1. El control del Parlamento frente al Ejecutivo.
2. El control del Ejecutivo sobre el Parlamento.
3. El control de los Tribunales frente al Ejecutivo y Parlamento.
4. El control del electorado frente a los detentadores del poder.

c) El control político del Congreso

El Parlamento ejerce el **control preventivo** manifestado en la obligación constitucional del Presidente del Consejo de Ministros de concurrir al Congreso dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, a fin de exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas de su gestión. Así lo prescribe el artículo 130 de la Constitución que obliga a la cuestión de confianza.

El control parlamentario se expresa en el llamado **voto de investidura** que se otorga después del debate de la cuestión de confianza. Vienen luego los **controles sobre la conducta política de los integrantes del Gobierno**, vale decir en torno a los actos de las autoridades estatales y respecto a las facultades delegadas otorgadas al Poder Ejecutivo. Estos controles se manifiestan por:

1. Las invitaciones a los ministros de Estado para informar ante el Congreso, ante el Pleno o ante una Comisión.

2. La obligación del presidente del Consejo de Ministros o de cada uno de los ministros a concurrir a las sesiones plenarias para responder a las demandas de los congresistas en la estación de preguntas.
3. La obligación de las autoridades, ministros y otros funcionarios del Estado, de informar sobre temas de interés público, a excepción de los que se refieren a procesos judiciales en trámite, artículo 96° de la Constitución.
4. El control de la delegación de facultades legislativas y de los decretos de urgencia.
5. La obligación de que los decretos legislativos tengan las mismas formalidades que la ley para su promulgación, publicación, vigencia y efectos.
6. La obligación del Presidente de la República de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

En tercer lugar, se encuentran los controles llamados represivos:

1. La interpelación a los ministros de Estado, que puede tener como consecuencia la moción de censura al ministro interpelado.
2. La censura al ministro interpelado o al Consejo de Ministros, que traen la renuncia del ministro censurado o la del Consejo de Ministros en su totalidad, provocando la crisis del gabinete.
3. El rechazo de la cuestión de confianza, planteada por iniciativa ministerial, que genera la renuncia del ministro al que se deniega la confianza.
4. El rechazo de la cuestión de confianza, planteada por el presidente del Consejo de Ministros, en nombre del Poder Ejecutivo. Caso en que se produce la crisis total del gabinete que debe renunciar.
5. La acusación constitucional que implica la aplicación del antejuicio de los altos funcionarios del Estado

d) El Control del Presidente de la República

En cuanto al control inter órganos aparecen las instituciones siguientes:

1. La observación presidencial de la ley aprobada por el Congreso de la República (artículo 108° de la Constitución).
2. La prórroga del estado de sitio (artículo 137° de la Constitución).
3. La autorización de salida del país del Presidente de la República (Artículo 113°, inciso 4, de la Constitución).
4. La cuestión de confianza obligatoria (artículo 130° de la Constitución).
5. La aprobación de los tratados (artículo 56° de la Constitución).

El Presidente de la República puede usar el veto presidencial por el cual puede observar total o parcialmente el texto de una ley aprobada por el Congreso y obligar al archivo, a la modificación o a la insistencia. Si el texto se aprueba nuevamente con una votación calificada el presidente del Congreso promulga la ley por insistencia.

Si se produce un veto parcial el Congreso vuelve a votar el texto siguiendo el procedimiento de insistencia que figura en el reglamento del Congreso y se promulga por el Congreso sin que participe el Presidente de la República.

e) La Cuestión de Confianza en las Constituciones del Perú

En el régimen político del Perú se ha incorporado institutos de los regímenes Parlamentarios por lo cual algunos constitucionalistas lo consideran un régimen mixto o semi presidencial. También se le califica como presidencialismo atenuado en el cual el Presidente de la República tiene simultáneamente las atribuciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, sin responsabilidad política ante el Congreso.

En este sentido desde el siglo XIX, se incorporaron en nuestras constituciones las instituciones del refrendo ministerial para la validez de los actos presidenciales, del Consejo de Ministros, cuyo Presidente, aunque llamado primer ministro no emerge de la mayoría

parlamentaria, sino que es designado por el Jefe de Estado, ni ejerce como Jefe de Gobierno, en realidad solo coordina el Consejo de Ministros también llamado Gabinete con el cual recibe la investidura del Congreso. En la práctica quien preside las sesiones del Consejo de Ministros es el mismo Presidente de la República. También se permite el desempeño simultáneo de los cargos de parlamentario y de Ministro y se cumple con la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso. Además, se incluye la potestad parlamentaria de interpelar y censurar a los ministros. En el siglo XX, se incorporaron, además, la cuestión de confianza planteada por los ministros ante el Congreso, el voto de censura y la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso. La potestad del Congreso para aprobar la censura, contra un Ministro o contra el Consejo de Ministros en su conjunto, viene del parlamentarismo desde el siglo XIX.

Aparece de modo general en la Constitución de 1920, artículo 133°: *“No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales algunas de las Cámaras hayan emitido un voto de falta de confianza”*.

En los artículos 172° y 173° de la Constitución de 1933, se alude al voto de censura a los ministros y en el artículo 174° está presente la cuestión de confianza: *“La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza”*.

El artículo 224° de la Constitución de 1979 obliga al Presidente del Consejo de Ministros y al Gabinete a solicitar la investidura del Congreso con sus dos Cámaras reunidas. Acudían para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas de su gestión. Pero a diferencia de la Carta de 1993, esa presentación no daba lugar al voto de confianza del Congreso, no era expresión de control político parlamentario ni suponía riesgo de caída del Gabinete.

La Constitución de 1979 si dio al Congreso, exclusivamente a su Cámara de Diputados, la potestad de interpelar, censurar u otorgar confianza a los Ministros, individualmente o a todo el Gabinete.

En la Carta de 1933 era posible desaprobar una iniciativa ministerial sin que el Ministro estuviera obligado a dimitir, a menos que hubiera hecho de la aprobación cuestión de confianza. Ahí comenzó la facultad del Presidente de la República de disolver parte del Congreso, la Cámara de Diputados, en caso hubiera censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.

La Constitución de 1993 replicó y precisó estas novedades. En su art 130 dispone la concurrencia obligatoria del Presidente del Consejo de Ministros con sus ministros, dentro de los 30 días de haber asumido funciones, para exponer y debatir su política general de gobierno y las medidas principales de su gestión. Y señala expresamente que planteará cuestión de confianza ante el Congreso con riesgo de su caída si no es aprobada dicha cuestión.

El artículo 132° de la Constitución de 1993 da al Congreso el instrumento de control político respecto del Presidente del Consejo de Ministros, o de algún Ministro por separado, mediante el voto de censura planteado por el Congreso o el rechazo del voto de confianza por el Ejecutivo, en mecanismo típico del equilibrio de poderes. La Carta mantiene que la desaprobación parlamentaria de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo si hace de su aprobación cuestión de confianza. La facultad del Presidente de disolver el Congreso, previa censura o rechazo de confianza al Consejo de Ministros, se redujo de tres Gabinetes en 1979 a dos en 1993.

f) La cuestión de confianza en la Constitución de 1993

El artículo 133° de la Constitución de 1993 contempla la potestad del Presidente del Consejo de Ministros de presentar, a nombre de todo el Gabinete, cuestión de confianza y de precisar que su negativa produce la crisis total del Gabinete.

¿Cuándo el Presidente del Consejo de Ministros, o algún Ministro por separado, pueden plantear al Congreso una cuestión de confianza?

La Constitución de 1993 contempla distintas posibilidades. La cuestión de confianza obligatoria es la que debe plantear el Presidente del Consejo de Ministros, a nombre de todo el Gabinete, al concurrir ante el Congreso, dentro de los 30 días siguientes a asumir funciones, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requerirá su gestión. La que puede plantear en cualquier momento es la voluntaria y por iniciativa propia, del Presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el Gabinete, o de cualquier Ministro individualmente, respecto del voto de confianza a su gestión o a la aprobación de una medida o iniciativa sometida a la consideración del Congreso.

En ambos supuestos cuando se niega la confianza con el voto de la mayoría parlamentaria o si se rechaza la iniciativa ministerial con cuestión de confianza, los ministros involucrados deberán renunciar. Si el pedido de confianza es del Presidente del Consejo de Ministros cuando es negada cae todo el Gabinete, el Presidente acepta su dimisión y designa uno nuevo.

Pero por un lado va el texto constitucional y por otro la práctica política ya que el funcionamiento ha sido diferente si el Presidente cuenta o no con una mayoría de congresistas en el Congreso lo que en la realidad define la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Si el Gobierno tiene mayoría parlamentaria sea por votos en las urnas o por alianzas efectivas, puede tener mayor estabilidad, aunque con riesgo de excesos por ausencia de control político de un Congreso oficialista.

Si el Congreso tiene una mayoría de oposición, como sucedió en el quinquenio iniciado el 2016 cuando Fuerza Popular logró más de 70 escaños sobre 130 congresistas, los mecanismos parlamentarios serán usados con más frecuencia y se producirán más interpelaciones o censuras a los ministros y mayor oposición parlamentaria a las iniciativas del

Ejecutivo. Ello implica un indeseable predominio que agudiza la confrontación entre poderes y la polarización que genera una gran inestabilidad política.

En la sentencia emitida en el Expediente 0006-2018-PI/TC sobre la cuestión de confianza se precisó que es una institución introducida en nuestro constitucionalismo *"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"*. Se remonta a la Constitución de 1933, que la reconoce por primera vez, aunque con reservas sobre su viabilidad. Se veía difícil que los ministros plantearan una cuestión de confianza porque los Gabinetes son nombrados por el Presidente y no se puede esperar que las Cámaras se esfuercen por sostenerlos o apoyarlos.

Con fines de equilibrio la Constitución de 1979, contempló que la denegación de confianza al Consejo de Ministros fuera aparejada con la potestad del Presidente de la República de disolución del Congreso. Se quiso evitar el uso frecuente de la cuestión de confianza y un consecuente escenario de ingobernabilidad, en que las fricciones predominarían sobre los mecanismos de diálogo y cooperación entre ambos órganos. Así la Constitución de 1993 puso límites formales para que dicha institución no fuera empleada para cerrar el Congreso de la República, los que figuran en el artículo 134°:

- (i) el Congreso de la República no puede disolverse en el último año de su mandato;
- (ii) no puede disolverse bajo estado de sitio,
- (iii) no puede disolverse la Comisión Permanente del Congreso.

El texto de 1979 quiso evitar que la disolución fuera una medida frecuente del Ejecutivo e introdujo supuestos restrictivos:

- (i) La disolución operaba únicamente cuando se hubiese denegado la confianza a tres consejos de ministros (artículo 227);
- (ii) No se permitía en estados de emergencia, y no solo en los de sitio (artículo 229); y,

- (iii) Solo podía ser empleada por el Presidente de la República en una sola oportunidad durante su mandato (artículo 229).

Roberto Ramírez del Villar sostuvo que *"la disolución parlamentaria puesta simple y llanamente al arbitrio o a la discreción del Poder Ejecutivo, es muy peligrosa para la Cámara, porque significa una Espada de Damocles permanente sobre el Congreso o la Cámara de Diputados"* (Ramírez del Villar, 1978).

Pero esta regulación no impidió que, el 5 de abril de 1992, el Presidente Alberto Fujimori disolviera el Congreso de la República, lo que demostró que ante las pugnas por el poder la única y verdadera limitación es la moderación de los líderes políticos y el autocontrol de los órganos que deben prioritariamente favorecer la gobernabilidad en una sociedad democrática.

El excesivo número de partidos políticos que surgen para las elecciones determina la necesidad de forjar alianzas, al interior del Congreso de la República o del Poder Ejecutivo. La investidura del Gabinete es una forma de incentivar que la composición del Consejo de Ministros se encuentre en sintonía con la mayoría de integrantes del Legislativo. En los regímenes parlamentarios, de donde viene la cuestión de confianza, no lleva a la disolución del Congreso porque Gobierno y Parlamento derivan de la misma agrupación política. Las instituciones del régimen parlamentario que se desenvuelven en contextos bipartidistas cuando se introducen en países en que el multipartidismo llega hasta el fraccionamiento, causan distorsiones que pueden conducir a la anarquía y a la ingobernabilidad.

¿Por qué la disolución nunca fue empleada con la Constitución de 1993?

Porque el Presidente de la República pertenecía a la misma agrupación política —o con importante grado de afinidad— con la mayoría del Congreso de la República. En opinión de Pedro Planas el control parlamentario *"debe insertarse en los Parlamentos de América Latina no —como suele suponerse— dentro de la lógica de confrontación entre Ejecutivo y*

Legislativo, sino principalmente en una lógica gradual entre mayorías y minorías, al interior del Congreso" (Planas, 2001)

Y es lo que ha venido sucediendo. Los votos mandan. La situación se torna más compleja cuando el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo responden a agrupaciones políticas distintas. En el Perú no tenemos atisbos de la famosa cohabitación política que se da en Francia, por la cual el Presidente de la República y el Primer Ministro no tienen por qué ser del mismo signo político y se entienden por largos períodos. Entre nosotros la confrontación determina que el Congreso haga reiterado uso de las herramientas de control parlamentario. Y si el Ejecutivo pertenece a una agrupación minoritaria o endeble puede esperarse que emplee frecuentemente la cuestión de confianza para protegerse. Así el uso de la cuestión de confianza, y su consecuencia de posible disolución del Congreso, está ligado a la correlación de fuerzas políticas que integran el órgano legislativo.

Y aunque la disolución del Congreso de la República fue introducida como medida de ultima ratio en nuestra Constitución, no es una práctica anómala o antidemocrática, aunque tampoco debe ser de uso común o reiterado. El principio de balance o equilibrio de poderes, pretende buscar otras formas de solución de las tensiones políticas, pero siempre está en la mente de los políticos acudir a mecanismos extremos como la disolución del Congreso de la República o la vacancia presidencial.

g) La cuestión de confianza en la investidura

En cuanto a la cuestión de confianza con ocasión de la investidura del Presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete se establecen puentes de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Enrique Bernales y Marcial Rubio destacan su importancia como "debate técnico y científico, pero también político, porque las distintas fuerzas representadas en el Parlamento tendrán la ocasión de oponer sus reparos críticos, denunciar lo que son intereses prioritarios tras un programa general y formular ante el país sus concepciones alternativas. Un

debate de este tipo es altamente esclarecedor y sirve para profundizar la conciencia política del país" (Bernal y Rubio, 1985). La forma de gobierno del Perú es presidencialista con algunos institutos propios del parlamentarismo. Los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen la misma legitimidad de origen.

Así desde el ascenso al poder del Presidente Pedro Pablo Kuczynski en 2016, como dijimos, se instaló una crisis permanente que lamentablemente no ha cesado. El jefe de Estado debió enfrentarse a un Congreso férreamente dominado por una mayoría de oposición fujimorista que podía censurar o negar confianza al Gabinete o a algún ministro, a total voluntad. Y eso generó la caída del primer Gabinete de PPK presidido por Fernando Zavala, por rechazo parlamentario de la cuestión de confianza. Y se censuró a varios ministros o ministras.

En ese inestable periodo el tema de la vacancia presidencial y la posibilidad de cierre del Congreso fueron debatidos casi cada día. Un péndulo cotidiano como consecuencia de la polarización y la confrontación que desgastó la democracia y el gobierno. La inestabilidad política y la colisión permanente de los poderes del Estado culminó con la renuncia del Presidente Kuczynski y la asunción del Primer Vicepresidente Martín Vizcarra.

En escenarios de alta conflictividad política y de poco o ningún apoyo parlamentario al Ejecutivo, la cuestión de confianza puede distorsionarse y convertirse en instrumento de presión gubernamental para que se aprueben iniciativas legislativas a sabiendas que el texto constitucional señala que dos censuras del Gabinete o dos rechazos al pedido de confianza, permite que el Jefe del Ejecutivo pueda disolver el Congreso. Más aún cuando las materias por las cuales puede presentarse la cuestión de confianza tuvieron una amplitud que permitió su mal uso. Eso lo tenía muy claro Martín Vizcarra.

Como veremos, las implicancias políticas y constitucionales de esta amplitud marcaron toda la década y produjeron dos intentos legislativos de precisar el uso y las materias por las

cuales el Gabinete puede presentar una cuestión de confianza. El primero, anterior a la disolución del Congreso por Martín Vizcarra, fue el que la mayoría parlamentaria realizó a través de la modificación del Reglamento del Congreso, con fuerza de Ley Orgánica, en marzo 2018 que el Tribunal Constitucional en noviembre 2018 declaró inconstitucional y derogó. El segundo, posterior a la disolución del Congreso, resultó exitoso pues la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31355 presentada por el Ejecutivo fue declarada infundada en enero 2021. En el camino quedaron como saldo luctuoso una renuncia presidencial y un cierre del Congreso.

h) Diferencia entre la cuestión de confianza y la censura

La censura y la cuestión de confianza son mecanismos de control político ejercido recíprocamente entre el Legislativo y el Ejecutivo en los regímenes donde existe responsabilidad política del gobierno o de los ministros ante el Parlamento. Son propios del régimen parlamentario, donde el partido mayoritario en el Congreso es el que elige al Primer Ministro y al Gabinete. El modelo funciona en el bipartidismo del Reino Unido pero difícilmente en países de pluripartidismo y menos aún de fraccionamiento total del Parlamento como sucede en el Perú. Con las incongruencias o distorsiones que se pudieran producir estos mecanismos, adoptados en regímenes presidenciales como el peruano, son manifestaciones de los pesos y contrapesos en el control parlamentario a la gestión del Jefe de Estado y de su gobierno.

Mediante la censura o la denegación o aprobación de la confianza, el Legislativo respalda o rechaza la actuación y gestión del Ejecutivo a través de su Consejo de Ministros y hace efectiva la responsabilidad política de los ministros por sus actos u omisiones o por las decisiones presidenciales. Censura y cuestión de confianza son dos caras de una misma moneda que es la responsabilidad política del Ejecutivo ante el Legislativo. En ambas se juega la continuidad del Gobierno, Gabinete o Ministros, pero también la continuidad del Congreso

si se hace caer a dos Gabinetes. Igualmente, la caída de dos gabinetes y el cierre del Congreso son también dos caras de una misma moneda que es el equilibrio de poderes.

Cada uno de estos mecanismos se usa unilateralmente. La censura por los parlamentarios, la cuestión de confianza por el Gabinete o sus miembros. En ambos el Parlamento vota y decide la aprobación o el rechazo de la censura o el otorgamiento o denegación de la confianza de manera discrecional o por el peso de la oposición o del oficialismo en número de escaños en el Parlamento. La definición es numérica, manda el número de votos.

Las consecuencias no son penales ni jurisdiccionales, son políticas. En el Perú, los ministros censurados o negados de confianza, renuncian al cargo, el Presidente acepta su renuncia y designa al reemplazante, pero no enfrentan inhabilitación ni proceso judicial salvo que hubiera denuncia penal que corra por cuerda separada al juicio político.

La censura y la cuestión de confianza se usan para dirimir conflictos entre el Parlamento y el Gobierno y ojalá de forma mesurada sin llegar a extremos. La Constitución de 1993, en su art 132, señala que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Gabinete o del Ministro a través del voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza, pero no menciona causas o asuntos por los que pueden promoverse. Pero teniendo en cuenta que las causas o materias que pueden motivar la cuestión de confianza, promovida por el Ejecutivo, fueron interpretadas como de total amplitud, se generaron excesos que debieron ser restringidos, como veremos más adelante.

La cuestión de confianza permite apreciar los votos con que cuentan el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en bloque. La lógica indica que no puede ser planteada arbitrariamente o como resultado del cálculo político, debería ser una propuesta o materia que interesa al Gabinete o al Ministro, que busca el respaldo político del Congreso. Podría ser una iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo o el pedido de delegación de facultades legislativas o el respaldo del Congreso

a determinada política o medida concreta del gobierno, que por sus implicancias o efectos desea conocer previamente si cuenta o no con el apoyo del Congreso.

i) El Tribunal Constitucional y la Cuestión de Confianza

El Tribunal Constitucional había considerado que la cuestión de confianza fue incorporada en la Constitución como mecanismo de balance de poder y contrapeso para el Poder Ejecutivo, respecto de la moción de censura que empodera al Congreso frente al Gabinete o los Ministros. Y que para ello, la Constitución (artículos 132 y 133) otorgaba un tratamiento amplio o abierto a la cuestión de confianza, sin límites a las materias que podrían ser incluidas en ella, lo que permitió concluir que podía plantearse por el Poder Ejecutivo ante el Congreso respecto de variados asuntos de su interés, tales como la aprobación de leyes o medidas políticas, cuando el Gobierno considerara importante o urgente que fueran aprobados o respaldados por el Congreso más aún si se creía que había poca disposición o interés de hacerlo por propia iniciativa.

Pero esta posición tuvo matices según la necesidad de precisiones y acotamientos de las materias por las cuales se puede plantear la cuestión de confianza por el Poder Ejecutivo.

Así el Tribunal Constitucional señaló la inconstitucionalidad de la reforma del Reglamento del Congreso, caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete, en la ya mencionada sentencia del 6 de noviembre de 2018, publicada el 15 de noviembre de ese año, que señalaba que no podrán ser objeto de cuestión de confianza iniciativas gubernamentales destinadas a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley o procedimiento de control político. El TC consideró que imponía limitaciones no previstas en la Constitución para una competencia que corresponde al Poder Ejecutivo y no al Congreso. Y que alteraba el balance de poderes establecido por la Constitución, vulneraba la separación de poderes en las relaciones de contrapeso político entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. (Proceso de

inconstitucionalidad promovido por Congresistas contra la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, que modificaba el literal e) del artículo 86° del Reglamento del Congreso)

El artículo 133° de la Constitución señala expresamente los cuatro casos de crisis total del Gabinete y el artículo 134 permite que el Presidente de la República pueda disolver el Congreso cuando el Parlamento censure o niegue la confianza a dos Consejos de Ministros.

Por el artículo 122° de la Constitución el Presidente tiene plena libertad y autonomía para designar al Presidente del Consejo de Ministros y a los respectivos Ministros, con las limitaciones previstas en la propia Constitución en supuestos específicos. Dentro de estas limitaciones no se encuentra el impedimento para que algunos de los ministros que conformaron un Gabinete censurado o al que se rehusó confianza puedan volver a ser designados en el nuevo Gabinete. El TC precisa que no podría el Presidente volver a designar en el nuevo Gabinete al saliente Presidente del Consejo de Ministros ni a los Ministros directamente involucrados en la censura o el rechazo de la confianza.

j) La Cuestión de Confianza para iniciativas de reforma constitucional

El Tribunal Constitucional ha confirmado que el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza, a nombre del Gabinete, para reforzar la aprobación de un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso. Pero siempre estaba la duda de si era posible hacer cuestión de confianza por una iniciativa de reforma constitucional en el Congreso. La objeción fundamental a esta posibilidad, es que el art 206 establece un procedimiento de reforma constitucional por el cual toda reforma de la Constitución, se genera por iniciativa del Poder Ejecutivo, de los congresistas o de los ciudadanos, que debe ser aprobada por el Congreso con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y luego ratificada por referéndum.

El Congreso goza de plena autonomía y libertad para decidir si aprueba o rechaza toda iniciativa de reforma constitucional y su discrecionalidad política no puede ser coaccionada o

limitada por el Ejecutivo a través de una cuestión de confianza para la aprobación de determinado proyecto de reforma. Luego de que el referéndum convocado por Martín Vizcarra prohibiera la reelección inmediata de los congresistas Vizcarra sabía que le quedaban más de dos años de mandato sin posibilidad de controlar el Congreso donde no tenía apoyo parlamentario. Sabía también que podía utilizar con mayor frecuencia la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros para presionar la aprobación de iniciativas legislativas o de reforma constitucional. También que podría buscar su rechazo y forzar la caída de un segundo Gabinete para facilitar la disolución del Congreso, con el objetivo de gobernar autocráticamente. Podía esperar que en otro Parlamento pudiera contar con una correlación de fuerzas políticas más favorable para lo que quedaba de su mandato.

Los cálculos políticos de Martín Vizcarra fueron acertados y logró mediante referéndums eliminar la reelección parlamentaria e impedir la bicameralidad con lo cual el equilibrio de poderes quedó lesionado en desmedro del Parlamento. Pero su mayor resultado fue la disolución del Congreso con una cuestionable argumentación de denegatoria fáctica de la cuestión de confianza, lo que lamentablemente encontró validación por el Tribunal Constitucional, como veremos a continuación.

k) La disolución del Congreso

Como señalamos la disolución del Congreso es una institución propia de la práctica constitucional británica y de las formas parlamentarias de gobierno con las que el monarca coaccionaba a los miembros del Parlamento. Pero en un sistema esencialmente presidencial con instituciones parlamentarias, como el peruano, el ejercicio de esta atribución surge de un contexto en que la conducción del Gobierno no la tiene el presidente del Consejo de Ministros como en el parlamentarismo sino al Jefe de Estado que no tiene responsabilidad política de su gestión. Muy acertadamente señala Aníbal Quiroga que partiendo de estos supuestos, el

resultado de la disolución del Congreso no puede ser otro que el fortalecimiento excesivo de la figura presidencial en desmedro de la institución parlamentaria. (Quiroga, 2022)

Coincide totalmente César Valega, en que la inserción de la disolución parlamentaria – cuyo antecedente es la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados prevista en el artículo 227 de la Constitución de 1979 – está indudablemente destinada a fortalecer la figura presidencial en desmedro del Congreso. (Valega, 1994)

Valentín Paniagua, citado por Quiroga, es mucho más crítico de la facultad presidencial de disolución del Parlamento al señalar que “la institución, entre nosotros, conspira contra su propia lógica, es decir, contra el propósito que la inspira. No cabe, en efecto, el arbitraje popular cuando es imposible licenciar al Presidente que es una de las partes en conflicto”. (Paniagua, 2004)

Estas opiniones determinan que la figura viene con cartas marcadas respecto de dos figuras que planean amenazantes en los escenarios políticos, como son la disolución del Congreso y la vacancia presidencial. Mecanismos extraordinarios como han sido concebidos no lo han sido tanto en la práctica del último lustro. Es cierto que la facultad presidencial de disolución del Congreso está concebida como contrapeso al ejercicio de las facultades parlamentarias de censura y denegación de confianza y que está expresa y precisamente regulada por el artículo 134 de la Constitución.

Aníbal Quiroga sigue a Carpio Marcos, quién, partiendo de este enunciado constitucional, desprende requisitos y condiciones para que el presidente ejerza la facultad presidencial de disolución del Congreso. Con espíritu didáctico precisa criterios:

- i. La decisión de disolver el Parlamento no está sujeta a la sola discrecionalidad del Presidente de la República, únicamente puede ejercerse cuando el Congreso censure o niegue la confianza a dos Consejos de Ministros.

- ii. El decreto presidencial de disolución debe contener necesariamente la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.
- iii. La elección parlamentaria debe realizarse dentro de los cuatro meses siguientes a la disolución del Congreso. De lo contrario, por expresa disposición del artículo 136 de la Constitución, *“el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de este puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del periodo presidencial”*.
- iv. La disolución del Congreso no puede efectuarse durante el último año del mandato del presidente de la república.
- v. No se puede alterar el régimen legal en materia electoral preexistente a la disolución del Congreso.
- vi. La disolución del Congreso no comprende a la Comisión Permanente, la cual conserva el ejercicio de sus funciones y sus atribuciones constitucional y legalmente establecidas.
- vii. No procede cuando se ha declarado el estado de sitio.

Este es el marco teórico y normativo taxativo respecto del cual analizaremos la disolución del Congreso decretada por el expresidente Martín Vizcarra el 30 de setiembre de 2019.

2.2 Fricciones políticas entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo

Por un lado, va la letra y el espíritu de la Carta y por otro los escenarios y las prácticas políticas. Entre 2016 y 2020 se produjeron notables fricciones entre los poderes del Estado en lo político y en lo constitucional que determinaron, entre lo más destacable e indeseable una renuncia presidencial y una disolución del Congreso.

Los contrapesos en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se han revelado imprecisos y débiles. El Ejecutivo compite con el Legislativo en su actividad normativa y muchas veces pretende dirigirla y los congresistas enfatizan su rol de

representación y fiscalización para imponerse como el primer poder del Estado. El diálogo político es casi inexistente lo que determina colisiones permanentes, censuras ministeriales y críticas exacerbadas entre ambos poderes.

El principio de separación de poderes, aplicado a nuestra realidad, no fue de colaboración entre los órganos estatales, por el contrario, en la práctica hubo siempre una pugna para ver cual prevalecía. La Constitución de 1828 inauguró formas de colaboración mutua, que a su vez generaron la inserción de distintos institutos parlamentarios en un modelo que se pretende más cercano al presidencialismo norteamericano.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron, ciertamente, bastante tensas en la primera mitad del siglo XIX. Las constituciones de 1828 y 1834 insertaron figuras como las memorias e informes de gestión, presentadas por los ministros al iniciarse las sesiones en el Congreso de la República.

La Carta de 1834 incorporó el derecho de los ministros de concurrir libremente a las Cámaras para participar en los debates con la condición de retirarse antes de la votación. Este acercamiento entre ambos órganos supuso una forma de introducir frenos y contrapesos. También se incorporaron institutos propios del parlamentarismo, con rasgos nacionales. Un ejemplo paradigmático fue el empleo del voto de censura, aunque las constituciones no lo incorporaron.

En 1847, la Cámara de Diputados proclamó su facultad, de negarle la confianza a un ministro en nombre del pueblo. (Manzanilla, 1903).

La incorporación del voto de censura en la práctica política supuso un importante equilibrio de poder con la cada vez más independiente y fuerte figura del Presidente de la República. Otra institución que se introdujo, en el afán de limitar las considerables atribuciones presidenciales, fue el Consejo de Ministros. Los ministros existían desde los albores de la República, pero no estaban organizados como un adecuado equilibrio al interior del Poder

Ejecutivo. La creación del Consejo de Ministros generó la necesidad de articular nuevos mecanismos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Uno fue la exposición ante el Congreso del programa de gobierno a implementarse. Esta práctica parlamentaria se institucionalizó. Empezó cuando el conocido jurista Pedro Gálvez asumió la Presidencia del Consejo de Ministros en el primer Gabinete de José Balta. La razón era que la representación nacional debía estar al corriente del programa a aplicarse.

Se afirma que el Consejo de Ministros fue creado para evitar la concentración de las funciones ejecutivas en manos del Presidente de la República. Por ello se desarrollaron las distintas fórmulas que requerirían que el mandatario tuviera la aprobación del Consejo de Ministros. Era un espacio para el debate y los consensos al interior del Poder Ejecutivo. La Constitución de 1856 reconoció por primera vez la facultad presidencial de disolver el Congreso.

La censura y el voto de confianza no siempre han sido empleados en situaciones de crisis institucional. El voto de confianza ha funcionado también como muestra de solidaridad entre el Congreso y el Ministerio en debate. Cuestión trascendente siempre ha sido la desaprobación de algún proyecto de ley por el Congreso como causal para la dimisión de algún ministro. Otra herramienta para la coordinación y la fiscalización ha sido la interpelación.

En el siglo XX, debido a las tensiones políticas se buscó incorporar una herramienta de reacción del Ejecutivo ante el uso frecuente por el Congreso de instituciones parlamentarias como la censura y la interpelación. De ahí que la Constitución de 1979 introdujera la facultad de disolver la Cámara de Diputados en el escenario que censurara o denegara la confianza a tres consejos de ministros. El Congreso de la República de la época se caracterizó por abusar de la censura de Ministros como ocurrió durante los gobiernos de los Presidentes Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando de Belaúnde (1963-1968).

Para evitar ese abuso de censura a los Ministros y con el objetivo de facilitar su estabilidad, la Carta de 1979 dispuso, por primera vez en nuestra historia constitucional, que "el Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros (Pareja, 1981).

Pero durante la vigencia de la Constitución de 1979 no hubo ninguna disolución de la Cámara de Diputados.

Y es que la Carta de 1979 contemplaba importantes restricciones para hacer uso de esta herramienta defensiva del Ejecutivo. No era un instrumento para la coerción del Legislativo. El Presidente de la República solo podía hacer uso de esta atribución en una sola oportunidad durante el período en que ejercía el cargo. Tampoco podía usarlo durante el último año de mandato de la Cámara ni durante un régimen de excepción. Algo similar se replicó en la Constitución de 1993.

La vacancia presidencial tampoco se encontraba regulada en la Constitución de 1823, la cual solamente hacía referencia indirecta en el artículo 76 a la posibilidad de destituirlo, sin que se precisaran los supuestos de procedencia.

Uno de los momentos más célebres de pugna entre Ejecutivo y Legislativo se produjo cuando Francisco de Paula Gonzáles Vigil, pronunció la conocida frase "Yo debo acusar, yo acuso". Era el 7 de noviembre de 1832 y se debatía en la Cámara de Diputados la acusación al Presidente de la República, Agustín Gamarra. Por el artículo 22 de la Constitución de 1828 esa cámara podía acusar ante el Senado al Presidente de la República por infracciones de la Constitución. El clérigo tacneño consideró la importancia de lo que se estaba decidiendo en el Congreso como ocasión histórica para poner límites a las atribuciones del Presidente en ese momento aparentemente ilimitadas.

Francisco de Paula Gonzáles Vigil felicitó a las "honorables personas de los representantes por hallarse ocupada la Cámara en una discusión que debe contarse entre los

progresos del sistema americano". (Bákula, 2021) Y aunque la acusación fue rechazada por la mayoría de votos del Senado el impacto histórico fue grande.

Otro precedente de fuerte tensión entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se produjo durante el mandato de Ramón Castilla en 1859. El Congreso de la República había acordado que el Consejo de Ministros acudiera al hemiciclo para escuchar la lectura del acta respectiva de la sesión en la que sus miembros habían dejado constancia de su deferencia al Legislativo, cuestión que no fue acatada. Ello generó un pedido de vacancia del Presidente de la República que fue rechazado por 42 votos en contra y 33 a favor. (Basadre, 1969)

En la versión de Basadre, se trataba de *"Una victoria del sistema parlamentario, pues una de sus piezas había sido incrustada en el régimen presidencial peruano. Victoria que, sin embargo, aparecía pequeña ante el sector extremista del Congreso cuyo propósito era, como se ha visto, obtener la vacancia de la Presidencia de la República"*. (Basadre, 2005).

Otro gran momento de tensión fue cuando se enfrentaron el Congreso y el Presidente Guillermo Billinghurst, quien llegó a formular un proyecto de disolver el Parlamento para convocar a un plebiscito nacional y a la elección de un Congreso Constituyente. El Presidente justificó esta medida en que la nación peruana tenía derecho a poner término a una parte de los mandatos legislativos para que coincidieran las elecciones legislativa y presidencial. (Diario La Crónica. Edición de 6 de febrero de 1914).

El Poder Legislativo sostuvo que el accionar presidencial, consistente en cancelar los poderes del Congreso y convocar a elecciones generales para sustituirlo era un delito contra la soberanía nacional. Precisó que no se le debía obediencia ya que no estaba capacitado para ejercer el cargo. El artículo 88 de la Constitución de 1860 permitía al Congreso declarar la vacancia presidencial pero no estaba regulada.

La Constitución de 1979 estableció la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados teniendo en cuenta que durante el primer gobierno de

Fernando Belaúnde Terry, cuando carecía de mayoría parlamentaria, debió convivir con un Congreso dominado por la alianza APRA-UNO. Los roces con los ministros se iniciaron con la censura a Oscar Trelles en 1963, siguieron con el rechazo de la investidura de Edgardo Seoane, y el retiro de la confianza a Raúl Ferrero Rebagliati. (Durand, 1993)

Otro caso de disolución del Congreso, fue la dispuesta por el expresidente Alberto Fujimori Fujimori el 5 de abril de 1992, para posteriormente, convocar a un Congreso Constituyente, el cual elaboraría la Constitución vigente. Sostuvo que el cierre obedecía a la inoperancia del Congreso y a la corrupción del Poder Judicial, a lo que sumó la obstrucción a su gobierno por los partidos políticos. Desde el año 1991, el Presidente legisló por delegación sobre cuestiones de competencia del Congreso políticas, económicas, militares y laborales. (Klarén, 2005).

Este recorrido nos muestra que las tensiones políticas han sido y son frecuentes en nuestra vida republicana. Independientemente de los textos constitucionales la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones, dependen de la madurez y la responsabilidad de políticos y funcionarios del Estado.

2.3 Fricciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo desde el año 2016 en adelante

Las primeras fricciones surgieron el 14 de octubre de 2016, cuando se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, que reformaba algunas disposiciones del Reglamento del Congreso y prohibía la renuncia a los grupos parlamentarios. Esta enmienda fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional que la consideró contraria a los derechos a la libertad de conciencia y participación política de los congresistas.

El Congreso insistió en una nueva reforma para evitar la renuncia a los grupos parlamentarios, con la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR. El Tribunal Constitucional esta vez sí la consideró constitucional en el sentido que no está prohibida la renuncia por

disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas, por lo que podrían conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a un existente o formar un Grupo Parlamentario mixto (Sentencia N° 0001-2018- PI/TC).

El 9 de diciembre de 2016, en el nuevo gobierno de PPK, la bancada mayoritaria de Fuerza Popular, el partido de Keiko Fujimori, censuró al Ministro de Educación, Jaime Saavedra. La nueva ministra Marilú Martens también fue censurada. El 22 de mayo 2017, el primer vicepresidente, Martín Vizcarra, renunció al cargo de Ministro de Transportes y Comunicaciones ante las acusaciones del Congreso por presuntas irregularidades en la adenda a favor de la empresa Kuntur Wasi para la construcción de un aeropuerto en Chincheros, en la ciudad del Cusco.

Alfredo Thorne, Ministro de Economía y Finanzas, renunció ante una denegación de confianza. El 13 de septiembre de 2017, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, presentó cuestión de confianza a fin de mantener la línea trazada en la política educativa. El 14 de septiembre de 2017, el Congreso, por 22 votos a favor, 77 en contra y 16 abstenciones le negó la confianza al gabinete Zavala, produciéndose la crisis total de gabinete. Esta sería considerada dos años después por Martín Vizcarra como la primera denegatoria para disolver el Congreso el 30 de setiembre de 2019.

El 15 de diciembre de ese mismo año se informó sobre los pagos, de la empresa Odebrecht a la consultora Westfield Capital, por asesorías realizadas entre los años 2004 y 2007 por 782.000 dólares. La consultora era de propiedad del Presidente Pedro Pablo Kuczynski. El Congreso inició el debate para la destitución del Jefe de Estado. El 21 de diciembre de 2017, el Congreso realizó la votación y la solicitud de vacancia presidencial fue rechazada, no consiguieron la mayoría necesaria debido a que diez congresistas del partido político Fuerza Popular, entre ellos, Kenji Fujimori Higuchi, decidieron no votar a favor de la propuesta de su agrupación. El 24 de diciembre, Pedro Pablo Kuczynski decidió indultar al

expresidente Alberto Fujimori Fujimori, condenado en el año 2009 a veinticinco años de prisión.

En el año 2018 continuaron las fricciones. El 7 de marzo se presentó una nueva solicitud de vacancia presidencial en contra de Pedro Pablo Kuczynski por supuestas nuevas noticias de sus vínculos con Odebrecht. Antes de proceder a la votación se revelaron videos obtenidos por el congresista de Fuerza Popular Moisés Mamani, para probar que le ofrecieron obras para no votar a favor de la vacancia presidencial. Los congresistas involucrados denunciaron una supuesta emboscada de Fuerza Popular. El 21 de marzo, Pedro Pablo Kuczynski dimitió y el 23 asumió la presidencia Martín Vizcarra.

El 9 de marzo de 2018 se publicó en El Peruano la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, por la cual el Congreso dispuso la reforma de su reglamento a fin de restringir los supuestos en los que el Poder Ejecutivo podía presentar la cuestión de confianza. Se precisaba que no procedía cuando *"esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político"*. El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia 0006-2018-PI/TC, de 6 de noviembre de 2018, la declaró inconstitucional por unanimidad. La crisis se agudizó cuando el 7 de julio de 2018, varios audios revelaron redes de corrupción que involucraban a personas vinculadas al sistema de justicia con sectores empresariales.

El 28 de julio del 2018 el Presidente de la República, Martín Vizcarra, presentó seis proyectos de ley para la creación de la Junta Nacional de Justicia a fin de reemplazar al Consejo Nacional de la Magistratura, se prohibía el financiamiento privado de los partidos políticos y la reelección de congresistas y se promovía el retorno a la bicameralidad. El Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, hizo cuestión de confianza para la aprobación de estos proyectos y el Congreso otorgó la confianza y debatió los proyectos: el 18 de septiembre de 2018 se aprobó la creación de la Junta Nacional de Justicia; el 25 de septiembre la reforma

sobre financiamiento de partidos; el 4 de octubre la no reelección de los congresistas y el retorno a la bicameralidad. Para cumplir con el requisito del referéndum éste se realizó el domingo 9 de diciembre de 2018 y la población respaldó las medidas propuestas a excepción de la última mencionada referida a la bicameralidad.

El 31 de octubre de 2018 el Poder Judicial dispuso prisión preventiva por 36 meses para la excandidata presidencial Keiko Fujimori Higuchi, por presunto delito de lavado de activos en el financiamiento de la empresa Odebrecht a sus campañas electorales. En el año 2019 continuó la crisis política. El 8 de marzo, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, renunció a su cargo, y fue reemplazado por Salvador del Solar.

El 10 de abril de 2019, el Poder Judicial ordenó la detención, por 10 días, de Pedro Pablo Kuczynski, investigado por presuntos actos de corrupción relacionados con Odebrecht. Posteriormente ordenó su prisión preventiva por 36 meses la cual fue variada por arresto domiciliario. El 17 de abril de 2019, el expresidente Alan García Pérez fue prohibido de salir del país y se suicidó cuando una diligencia fiscal llegó a las seis de la mañana a su domicilio con la intención de detenerlo, por una investigación que, sin pruebas, lo vinculaba con la presunta comisión de lavado de activos, tráfico de influencias y colusión.

El 4 de junio del año 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presentó una cuestión de confianza para la aprobación de seis proyectos de ley vinculados a la lucha anticorrupción: (1) iniciativa de reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidato; (2) reforma legal para la democracia interna, y promoción de la participación ciudadana en la selección de candidatos; (3) reforma a la Ley Orgánica de Elecciones, reforma a la Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos y organizaciones políticas regionales; (5) reforma de la Ley 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo e incorpora artículos en el Código Penal respecto al

financiamiento de organizaciones políticas; y, (6) propuesta de reforma constitucional para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

El Congreso concedió la confianza por 77 votos a favor, 44 en contra y 3 abstenciones y empezó a analizar las propuestas que fueron aprobadas el 25 de julio de 2019.

El 28 de julio de 2019, el Presidente de la República en su discurso ante el Congreso, propuso el adelanto de elecciones generales como forma de terminar con la crisis política. Presentó un proyecto de ley que fue archivado el 26 de septiembre por la Comisión de Constitución. El Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza relacionada al proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional que, según afirmaba, se había hecho de forma inusualmente rápida sin garantizar su transparencia. El Congreso continuó con la elección de los candidatos del TC, el Presidente de la República, entendió denegada la confianza y dispuso su disolución a través de un mensaje a la nación.

En todos los países latinoamericanos, los presidentes de la República cuentan con su partido político para forjar alianzas políticas con otras fuerzas en el Congreso a fin de organizar los contrapesos sin llegar a la confrontación extremadamente antagónica. Pero desde 2016 se habían instalado oposiciones irreconciliables lo que llevó a la caída del presidente Pedro Pablo Kuczynski y a la posterior investidura de su primer vicepresidente Martín Vizcarra que carecía del apoyo de una bancada parlamentaria. Fue un invitado en la fórmula presidencial que venció a Keiko Fujimori, aunque Fuerza Popular logró una mayoría avasalladora en el Congreso.

La inestabilidad política se agudizó por el escándalo Lava Jato que involucró en casos de corrupción a varios expresidentes de la República. La justicia se politizó para perseguir a los adversarios y comenzaron a aplicarse penas privativas que se hicieron banales contra la garantía constitucional de la presunción de inocencia y generaron dramas nacionales como el suicidio del expresidente Alan García.

Nada pudo evitar el severo conflicto entre poderes desde 2016 hasta los días actuales, exacerbado por la personalidad de Martín Vizcarra que llegó al extremo de disolver unilateralmente el Parlamento el 30 de setiembre de 2019. Y lo hizo argumentando una supuesta “denegatoria fáctica de la cuestión de confianza” planteada por el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar Labarthe. El objetivo era la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para realizar cambios en la selección de candidatos a integrarlo.

La disolución del Congreso el 30 de setiembre de 2019 fue un momento cumbre de la anarquía y la ilegalidad política. Y los conflictos continuaron durante el gobierno autocrático de Vizcarra que enfrentó la pandemia con tal incapacidad e insensibilidad que colocó al Perú en el indeseable primer lugar de muertes en proporción a la población, con el peor manejo de la crisis económica que se profundizó con la parálisis y el confinamiento.

Pasado el interregno y elegido nuevo Congreso, el 20 de octubre del 2020 veintisiete congresistas de diversas bancadas presentaron la Moción de Orden del Día 12684 y solicitaron:

- i. La declaración de permanente incapacidad moral del Presidente de la República Martín Vizcarra Cornejo, conforme al artículo 113, inciso 2, de la Constitución; y
- ii. La declaración de vacancia de la Presidencia de la República y la aplicación del régimen de sucesión presidencial de acuerdo al artículo 115 de la Constitución.

El Pleno del Congreso tomó nota de las investigaciones y los cargos que el Ministerio Público había probado contra Martín Vizcarra por delitos cometidos en su condición de gobernador de Moquegua, con su correlato noticioso y escándalo consiguiente. Después del debate, cuyo comienzo fue marcado por la displicente y provocadora respuesta del gobernante ante el Congreso, el pleno declaró la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral por ciento cinco votos a favor, diecinueve en contra y cuatro abstenciones.

Así Vizcarra Cornejo se convirtió en el tercer Presidente de la República destituido por el Parlamento y el primero del siglo XXI, por la vergonzosa causal de permanente incapacidad moral declarada por el Congreso. Pero la convulsión no se detuvo, por el contrario, se exacerbó. El sucesor constitucional fue el presidente del Congreso Manuel Merino de Lama, quien injusta y mediáticamente fue acusado de golpista y obligado a renunciar por una gran asonada, especialmente juvenil, en las calles. Lo sucedió Francisco Sagasti, elegido con escasa votación presidente del Congreso y gobernante transitorio. El nuevo gobernante condujo la transición y el proceso electoral que llevó a Palacio de Gobierno al profesor rural Pedro Castillo Terrones.

Con el nuevo gobierno del partido Perú Libre, la situación política no cambió, por el contrario, la confrontación y el choque de poderes se hizo endémica con sucesivos cuestionamientos a los ministros que fueron censurados por incapacidad y mal manejo, todos procedentes del entorno de Pedro Castillo Terrones. La ineptitud del régimen determinó la frecuente destitución de los ministros que llegaron en año y medio a ser más de 90. El desequilibrio de poderes y la manipulación se enseñorearon para alimentar el debate sobre el péndulo entre vacancia presidencial y cierre del Congreso que se hizo más activo que nunca.

La clamorosa incompetencia en el manejo del gobierno y del Estado ha llevado a una crisis arraigada y a una pésima relación del Ejecutivo con el Congreso. Mientras Pedro Castillo se dedicaba a defenderse de imputaciones y denuncias, y dejaba el gobierno en manos de un entorno poco idóneo, la inestabilidad política y el desconcierto social eran la regla.

La causal de incapacidad moral permanente, amenazaba su presidencia de manera contundente y reiterada. En poco tiempo se presentaron dos mociones de vacancia y se preparaba una tercera impulsada por una severa denuncia de la Fiscal de la Nación ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso. Permanentes tambores de guerra ensombrecen un escenario que no ha dejado de ser percibido como muy negativo para el país. Mientras ello sucedía la institucionalidad y la legalidad eran preocupación accesoria, en la

castigada sociedad peruana donde van primero los problemas de supervivencia y las angustias de la salud.

2.4 Análisis de la disolución del Congreso ocurrida el 30 de septiembre del 2019

a) Planteamiento de la cuestión de confianza ante el Pleno

El 30 de septiembre 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, irrumpió abruptamente en el Congreso de la República a plantear la cuestión de confianza ante el Pleno con el fin de que se postergara el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional y de proponer mecanismos que a criterio del Ejecutivo garantizarían la transparencia del proceso de elección. mismo. Se puede especular que lo que quería el Presidente de la República era detener la elección de candidatos que no eran de su agrado que de llegar al máximo tribunal alterarían el apoyo con que contaba. Cabe recordar las dificultades que tuvo el Presidente del Consejo de Ministros Del Solar para irrumpir en el hemiciclo y usar el espacio de tiempo concedido por un congresista, para presentar atropelladamente el pedido de confianza a las 11:45 horas.

Si bien en su corto discurso Del Solar reconoció que la elección de magistrados del Tribunal Constitucional es de competencia exclusiva del Pleno del Congreso y afirmó que su pedido de cuestión de confianza no tenía como propósito irrogarse una competencia que no corresponde al Ejecutivo, en la práctica era una clara interferencia en un proceso de elección en marcha. El pedido del Presidente del Consejo de Ministros fue formulado sobre dos aspectos:

- (i) Aprobar el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional;
y,
- (ii) Paralizar la elección de los magistrados, con el propósito de que en un momento posterior, con la participación de la sociedad civil, pudiera fiscalizar el procedimiento respectivo.

Planteada la cuestión de confianza, el entonces Presidente del Congreso sostuvo que el pedido sería debatido luego de elegir a los magistrados del Tribunal, o, en su defecto, en la siguiente sesión. (Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:49 horas).

El dilema del Congreso estaba claro. O paralizaba el proceso en marcha abdicando de su exclusiva función constitucional o aceptaba parcialmente la cuestión de confianza y debatía el proyecto del Ejecutivo el cual sería aplicable a futuras elecciones no a la cual estaba abocado. Se optó por la segunda opción y por continuar con la elección de magistrados del TC previa opinión de los voceros de los distintos grupos parlamentarios. La congresista Indira Huilca Flores solicitó una cuestión previa que avalaba la paralización del proceso la cual fue rechazada, por 34 votos a favor y 80 en contra y se continuó con el proceso. La opción era intermedia, ni rechazo ni aprobación total, el Pleno votó por la aprobación de una parte de la confianza solicitada, en defensa de sus fueros parlamentarios y así debió ser considerado por el Ejecutivo, pero no lo fue.

A las 13:33 horas se inició la votación. A las 13:35 horas, se eligió a Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, con 88 votos favorables, 3 en contra y 2 abstenciones. La siguiente candidatura la de Manuel Sánchez-Palacios Paiva, no contó con la mayoría exigida para ser electo. El Presidente del Congreso precisó que se continuaría con la elección el martes 1 de octubre de 2019. Los congresistas debatieron la cuestión de confianza y varios legisladores sostuvieron que, con el acto de la votación, podía entenderse como denegada la confianza, y el Presidente de la República podría disolver el Congreso de la República.

A las 17:33 horas, el Jefe de Estado anunció que daría un mensaje a la nación peruana, lo cual ocurría de manera paralela al debate sobre la cuestión de confianza en el Palacio Legislativo.

¿Era constitucional la cuestión de confianza planteada a propósito de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional?

Este aspecto clave tenía como referencia la interpretación del Tribunal Constitucional que dio crédito a la perspectiva del Poder Ejecutivo, para el cual resultaba indispensable un proceso de elección de magistrados conducido con verdadera transparencia, con personas calificadas para el cargo y con un altísimo compromiso con los valores democráticos que el cargo demanda. Una apreciación ligada a la subjetividad y a una posible parcialización con los intereses en pugna. Nadie puede cuestionar la importancia del TC en nuestro Estado de Derecho Constitucional como órgano autónomo e independiente que garantiza la supremacía normativa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales. Tampoco que la elección de sus miembros es competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

El Presidente del Congreso al postergar la deliberación de la cuestión de confianza, actuó dentro de lo que permite el artículo 82° del Reglamento del Congreso, con rango de Ley Orgánica, que establece que *"la cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente"*. Por tanto, el Pleno del Congreso podía continuar con el debate de la cuestión de confianza en la siguiente sesión.

Pero ¿No fue un exceso que la confianza tuviera como objetivo paralizar el ejercicio de una competencia constitucional congresal? Era evidente que se trataba de una camisa de fuerza al Congreso que ya tenía iniciado el proceso y en agenda la votación para la elección en marcha.

¿No fue usada la cuestión de confianza cuando significaba una exigencia de abdicación de funciones propias que dejaría sin efecto un proceso que estaba por culminarse?

¿Resultaba legítima una aceptación parcial de la confianza solicitada en el aspecto que no lesionaba su propia competencia congresal?

Este ánimo considerado legítimo por el Pleno se evidenció con el rechazo a la cuestión previa presentada por la congresista Huilca para postergar el proceso de elección y debatir la cuestión de confianza. El Pleno del Congreso decidió continuar con la elección y rechazar parcialmente lo solicitado.

b) La supuesta denegatoria fáctica

Durante su mensaje a la nación, Martín Vizcarra Cornejo precisó que:

“Nuestro proyecto de ley busca generar un mecanismo más transparente y participativo en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional para evitar las repartijas y la utilización de las instituciones para que unos pocos se sirvan de ellas. Ante esto, desde el Congreso se intentó impedir al premier ingresar al hemiciclo, se desconoció el artículo 129 de la Constitución Política del Perú, no se dio la prioridad que la cuestión de confianza merece y, luego, se aprobó el primer miembro de un tribunal express en una dudosa votación, vaciando de contenido la cuestión de confianza planteada. Ante la denegación fáctica de la confianza, y en respeto irrestricto de la Constitución Política del Perú, he decidido disolver constitucionalmente el Congreso y llamar a elecciones de congresistas de la República.”

Este anuncio se dio a las 17:41 sin considerar que momentos antes el Parlamento había votado a favor de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, por 50 votos a favor, 31 en contra y 13 abstenciones. El libreto organizado por el Ejecutivo se siguió al pie de la letra sin consideraciones que pudieran perturbarlo.

c) Definición normativa de la disolución del Congreso

Mediante Decreto Supremo N°165-2019- PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República Martín Vizcarra dispuso la disolución del Congreso, por considerar –desde su interpretación personal– que se había negado la confianza a dos Consejos de Ministros del Gobierno elegido para el periodo 2016-

2021. Ignorando expresamente que el Congreso había votado y concedido la cuestión de confianza planteada en dicha fecha, lo que consta en el acta de la sesión del pleno. Por imperativo de precisión incluimos el texto íntegro del Decreto Supremo N°165-2019-PCM (Edición Extraordinaria El Peruano. Normas Legales. Lunes 30 de setiembre de 2019)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 134 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros; Que, el día 15 de septiembre de 2017 el Congreso de la República negó la confianza al Consejo de Ministros presidido por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, la primera del gobierno elegido para el periodo 2016-2021;

Que, el 27 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, solicitó plantear cuestión de confianza, en nombre del Consejo de Ministros, “en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso”. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2019, el Congreso se negó a recibir al Presidente del Consejo de Ministros, pese a la potestad del artículo 129 de la Constitución de concurrir a las sesiones del Congreso de la República y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Luego de ello, tras la cesión de la palabra por un congresista y no porque esta le haya sido concedida directamente por la Mesa Directiva, pudo presentar cuestión de confianza solicitando que se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación de los candidatos declarados aptos por la Comisión Especial del Congreso de la República. Sin embargo, esta no se sometió a debate ni a votación, sino que se continuó con la

elección, pese a la falta de transparencia y de mecanismos para la plena participación de la ciudadanía, advertidas por el Poder Ejecutivo. Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha;

Que, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República ha decidido disolver el Congreso de la República y convocar a elecciones para un nuevo Congreso, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente y quedando revocado el mandato parlamentario de los congresistas que no integran dicha Comisión; De conformidad con lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú,

DECRETA:

Artículo 1. – Disolución del Congreso de la República Disuélvase el Congreso de la República por haber negado la confianza a dos Consejos de Ministros del gobierno elegido para el periodo 2016-2021, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente.

Artículo 2.- Revocatoria del mandato parlamentario Revóquese el mandato parlamentario de los congresistas que no integran la Comisión Permanente. Carece de validez y eficacia jurídica todo acto relativo a la función parlamentaria realizado por los congresistas cuyo mandato ha sido revocado.

Artículo 3.- Convocatoria a elecciones Convóquese a elecciones para un nuevo Congreso, para el día domingo 26 de enero de 2020, para que complete el periodo constitucional del Congreso disuelto, incluida la Comisión Permanente. Artículo

4.- Refrendo El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Así se abrió el “periodo de interregno parlamentario”, donde el Congreso en su mayoría se disuelve, pero queda representado por las labores y la actividad de su Comisión Permanente.

2.5 Análisis constitucional del Decreto Supremo de disolución del Congreso

De la revisión del texto del Decreto Supremo N°165-2019-PCM se desprende lo siguiente:

En los considerandos segundo y tercero se afirma que existieron dos denegatorias de confianza al Consejo de Ministros, la primera que tuvo lugar el 27 de setiembre de 2017, cuando el Congreso denegó la confianza al Consejo de Ministros presidido por el señor Fernando Zavala Lombardi durante el mandato del presidente Pedro Pablo Kuczynski y la segunda, el 30 de setiembre de 2019, con la presunta negativa de los congresistas a suspender el procedimiento de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional, entendiéndola como una denegatoria de la cuestión de confianza solicitada por el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar Labarthe, con lo cual se justificaba la medida extrema de la disolución del Congreso.

En primer lugar, como señala Aníbal Quiroga, es muy discutible la acumulación de denegatorias de confianza por el Parlamento, dado que el caso del Sr. Zavala Lombardi, se produjo durante el mandato de Pedro Pablo Kuczynski Godard, mientras que en el del Sr. Del Solar Labarthe, la supuesta denegatoria habría tenido lugar durante un gobierno diferente como fue el de Martín Vizcarra.

Al respecto afirma Quiroga:

“Es cierto que el señor Vizcarra fue elegido como vicepresidente en la fórmula presidencial del Sr. Kuczynski, pero de ello no se desprende que el Gobierno del Sr. Vizcarra sea el mismo que encabezó el Sr. Kuczynski hasta su renuncia, producida el

21 de marzo de 2018, ya que la negación de confianza se hace sobre quien representa al Poder Ejecutivo (presidente), pero recae en la responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros, ya que el Presidente de la República es irresponsable políticamente” (Quiroga, 2022)

Teniendo en cuenta que nuestro modelo constitucional es el de un presidencialismo atenuado con ciertas instituciones del régimen parlamentario Quiroga entiende, de manera general, que el presidencialismo es *“una forma de gobierno o régimen político donde –en estricto– el Presidente es, a la vez, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno en una República y quien personifica a la Nación”*. Con esta base interpreta los artículos 110° y 115° de la Constitución en el sentido de que solo después de producirse el impedimento de continuidad en el cargo del Presidente de la República, el Vicepresidente asume sus funciones como Jefe de Estado y de Gobierno y consecuente personificación de la nación. Aníbal Quiroga es contundente:

“Para los efectos del ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Parlamento no podrían sumarse válidamente la denegatoria de confianza al Consejo de Ministros presidido por el Sr. Zavala y la pretendida denegatoria de confianza al Consejo de Ministros del cual el Sr. del Solar fue presidente...Reiteramos, habiéndose producido en gobiernos distintos, no podían computarse conjuntamente en miras de la aplicación del artículo 134 de nuestra Carta Magna”.

Respecto de la necesidad de precisar las materias que pueden ser sometidas a cuestión de confianza, corresponde recordar que el artículo 130 de la Constitución establece que el presidente del Consejo de Ministros plantea obligatoriamente cuestión de confianza en la exposición al Congreso de la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, que debe realizar dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. Y que más allá de esta precisión no existe ninguna otra en la Constitución.

Como señalamos el Tribunal Constitucional interpretó que la cuestión de confianza que pueden ser planteada por los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. Pero en cuanto a la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional la potestad que da el artículo 201 de la Carta Magna está reservada expresamente al Congreso y es imposible que sea considerada como parte de la política de gestión del Ejecutivo y, por tanto, de manera alguna pasible de ser sometida a confianza por el presidente del Consejo de Ministros.

Y en cuanto a la supuesta denegación de confianza que se habría producido el 30 de setiembre de 2019, debemos aplicar los artículos 132 y 133 de la Constitución de los cuales se derivan que el planteamiento de la confianza, por el Presidente del Consejo de Ministros o por un ministro y su rechazo por el Congreso son actos de manifestación de voluntad expresa por ambos lados. Desde el Ejecutivo la de someter determinado asunto a la decisión del Parlamento. Desde el Legislativo, la de brindar o denegar la confianza solicitada. No hay presunciones ni definiciones fácticas en este proceso. En la Constitución no hay alusión al silencio o al comportamiento materia del Congreso o del Consejo de Ministros que pudiera ser traducida como aceptación o rechazo para los efectos concretos en juego. En este caso el Presidente del Consejo de Ministros, Del Solar Labarthe, solicitó explícitamente la confianza y ésta le fue otorgada por el Congreso que decidió no continuar con la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, simultáneamente con el anuncio de la disolución del Congreso que el entonces Presidente de la República Vizcarra Cornejo, realizó.

No solo los tiempos fueron ajustados y controvertibles, una decisión de la mayor sensibilidad en un régimen político fue cuestionada por instituciones como la Defensoría del Pueblo en su Pronunciamiento N° 25/DP/2019, del 30 de setiembre de 2019, al señalar que la

interpretación del Presidente de la República, sobre la denegatoria “se aleja de la Constitución”. También el empresariado nacional hizo notar la inconstitucionalidad de dicha argumentación.

La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, CONFIEP, en comunicado de la fecha, destacó que la disolución del Congreso respondía a una interpretación subjetiva y no a criterios objetivos y verificables. En medio de tan tensa y crispada atmósfera, más de una semana después de la disolución del Congreso, César Delgado-Guembes, ex oficial mayor del Congreso, quiso contribuir a esclarecer lo ocurrido en relación con los usos de la cuestión de confianza, en supuestos diversos a los de la investidura. (Delgado-Guembes, 2019)

Afirmó que se manejó mal la cuestión de confianza en relación a proyectos de reforma constitucional y de la interrupción de un proceso constitucional en el cual el único e indelegable titular es el Congreso de la República. Fue también crítico del manejo de la sesión en la que se permitió la injerencia indebida del Presidente del Consejo de Ministros, al supuesto amparo del artículo 129 de la Constitución, como de su injustificada e improcedente pretensión de plantear una cuestión de confianza respecto de una materia en la que el Poder Ejecutivo no tiene competencia constitucional. Sostuvo que se debió declarar improcedente (o inadmisibile) ese extremo de la cuestión de confianza, lo que, de haber ocurrido, no habría permitido que el gobierno presumiera que no se le había otorgado, porque la negación de confianza tiene lugar solo y únicamente cuando, valorado el fondo del asunto, éste se desapruueba o se rechaza de manera consciente, explícita y expresa. La cuestión de confianza no se presume ni puede imputarse tácitamente por el sujeto cuya pretensión es objeto de control por la instancia titular del otorgamiento de la confianza.

César Delgado Guembes fue muy claro en descalificar la intromisión del Presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar, como un acto inválido constitucionalmente. Queda por ver, afirma, cómo podría habersele denegado, válidamente, esa cuestión respecto del extremo en que sí era procedente. Ese otro extremo era la votación expresa del proyecto de ley

con el cual se aprobaba la modificación del artículo 8 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional. Solo si ese proyecto hubiera sido rechazado habría resultado constitucionalmente amparable calificar como denegada la cuestión de confianza y amparada la potestad del Presidente de la República para disolver el Congreso.

Delgado Guembes señaló que el extremo de la cuestión de confianza sobre la interrupción del proceso de elección de los magistrados del TC era improcedente y por lo tanto la invocada “denegación fáctica” no tiene amparo constitucional.

Pero el otro extremo de la cuestión sobre la aprobación del artículo 8 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional nunca se votó, por lo que, en consecuencia, la votación con la que supuestamente se aprobó la cuestión de confianza carecía de materialidad suficiente, y se requería que, para consultar si el Congreso aprobaba o no aprobaba la cuestión de confianza lo que debió hacerse en el Pleno fue poner al voto, no el gesto vacío de una formalidad privada del contenido referido por el Presidente del Consejo de Ministros, sino el texto mismo del proyecto del Poder Ejecutivo.

Delgado Guembes, en opinión con la que discrepamos, considera que si el proyecto hubiera sido rechazado por el Congreso la cuestión de confianza habría sido rechazada sin duda alguna. Pero, si se aprobaba el proyecto según el texto del Ejecutivo, la cuestión de confianza habría sido aprobada y no habría existido mérito ni argumento para hablar de denegación, ni para disolver el Congreso. Pero es cierto también que el Congreso hubiera abdicado de su función legislativa aprobando un texto ajeno a la voluntad de la Asamblea. (Delgado-Guembes, 2019)

Atendiendo a su experiencia parlamentaria el ex funcionario advierte de los errores de comprensión lectora de nuestros operadores del régimen parlamentario y representativo, critica los manejos apresurados u osados que han dejado muchas más dudas que soluciones. Ve esta

disolución como un recurso que no es constitucionalmente limpio y de dudosa constitucionalidad la invocación del segundo rechazo de la cuestión de confianza.

Por su parte Carlos Blancas Bustamante consideró que el Poder Ejecutivo no puede interferir en las funciones propias del Congreso mediante cuestiones de confianza o proyectos de ley, menos aún sobre la elección de magistrados del Tribunal Constitucional que es ostensiblemente una competencia privativa del Congreso. Respecto a la “denegación fáctica de la cuestión de confianza “invocada por el ex presidente Vizcarra, recordó que el Reglamento del Congreso señala expresamente en sus arts. 86 y 56 que la cuestión de confianza debe ser debatida y supeditada a una votación. Blancas enfatizó en que son dos pasos, el debate y la votación, los indispensables para un pronunciamiento aprobatorio o desaprobatorio de la cuestión de confianza. No es posible hablar de ‘negación fáctica’ y menos aún si en ese mismo momento el Parlamento estaba dando una aprobación expresa de la cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro. (Blancas, 2019).

Si como señala la norma fundamental no hay responsabilidad política del Presidente de la República es indispensable que sus actos sean refrendados por el Consejo de Ministros, con mayor razón cuando se trata de un acto que elimina el equilibrio de poderes.

El cuarto considerando del Decreto Supremo bajo análisis señala que la norma está refrendada por el Presidente de la República y por el Consejo de Ministros, pero no por los ministros de Estado. Tampoco podía serlo porque los miembros del Gabinete fueron designados días después y que el mismo 30 de setiembre de 2019, no existía Consejo de Ministros y tampoco Ministros en Ejercicio. No hubo refrendo.

La Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso de la República, publicado el 25 de noviembre de 2019, consideró que otorgarle un margen de discrecionalidad al Ejecutivo a fin de determinar, sin más criterio que el suyo, si se ha denegado o concedido la confianza, supondría un peligro para

el equilibrio de poderes que podría generar un precedente negativo por el cual los mandatarios podrían concluir, cuando conviniera a sus intereses, que existió un rechazo fáctico de la cuestión de confianza, lo que les permitiría emplear arbitrariamente el mecanismo de disolución del artículo 134 de la Constitución.

Sostuvo, además la Defensoría, que al ser posible que se dieran situaciones en las que el Congreso la República, a través de determinadas acciones, volviera ineficaz el pedido de confianza planteado por el Poder Ejecutivo, sería necesario que el Tribunal determine si tal conducta puede interpretarse como una denegatoria de la cuestión de confianza. Recomendación con la que discrepamos.

2.6 La demanda competencial del Congreso y la sentencia del Tribunal Constitucional

a) Naturaleza jurídica del conflicto competencial

El Tribunal Constitucional ha establecido en reiterada jurisprudencia que el principio de separación de poderes es una exigencia ineludible en todo Estado democrático y social de Derecho, y que constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos para limitar el poder frente al absolutismo. De igual forma, el referido principio debe ser entendido en clave de equilibrio de controles recíprocos de pesos y contrapesos y sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes.

De ahí que el Tribunal Constitucional se haya impuesto el deber de salvaguardar los principios de la supremacía y fuerza normativa de la Constitución, a través del respeto de las competencias entre poderes, y evitar que se menoscaben atribuciones constitucionales de poderes y órganos del Estado. Afectar al Parlamento, en su calidad de máxima entidad representativa, cuya legitimidad viene de la elección de la ciudadanía que se expresó en las urnas por distintas tendencias y organizaciones políticas, implica una lesión a la representación ciudadana y a la institucionalidad democrática. De ello se deriva el deber del Tribunal Constitucional de velar por el respeto y salvaguardar el principio de separación de poderes y,

consecuentemente, de las competencias y atribuciones que el Poder Constituyente le otorga a cada poder público u organismo constitucional.

La naturaleza del conflicto competencial en el orden constitucional peruano está configurada en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución, que señala que corresponde al Tribunal Constitucional conocer en instancia única los conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Constitución. Tienen legitimidad para plantearlo las entidades estatales previstas en la Constitución, y pueden oponerse:

- (i) El Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;
- (ii) Dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y,
- (iii) Cualquier poder del Estado u órgano constitucional. El Código Procesal Constitucional 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 le han sido asignadas constitucionalmente.

El Tribunal Constitucional señaló que los conflictos competenciales pueden ser alternativamente típicos —positivos o negativos— o atípicos— por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de un acto obligatorio. Aunque esta descripción no agota las formas en las que puede manifestarse un conflicto competencial.

Los conflictos positivos se presentan cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. El conflicto negativo se produce cuando dos o más entidades estatales dejan de asumir 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 el ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.

Los conflictos por menoscabo de atribuciones se presentan cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra. Este tipo de conflicto puede presentar, a su vez, dos modalidades distintas:

- i. Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto: se produce cuando, a pesar de estar perfectamente delimitadas las competencias de las entidades estatales involucradas, una de éstas las ejerce de manera inadecuada o prohibida, e impide a las demás ejercer las suyas a cabalidad.
- ii. Conflicto constitucional por menoscabo por interferencia: se produce cuando las competencias de dos o más entidades están relacionadas entre sí al punto en que una de éstas no puede ejercer las suyas sin que la otra realice determinadas actuaciones.

El proceso competencial es esencial para dirimir las controversias en torno a las atribuciones asignadas por la Constitución o las Leyes Orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado. Ello porque el sistema democrático requiere solucionar todo atentado contra la separación y el equilibrio de poderes mediante la deliberación por el órgano de control de la Constitución. Esta señala en su artículo 43, al dar inicio al Título II referido al Estado y la Nación, que:

“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

Los conceptos de democracia y limitación o separación de poderes, son esenciales para los Estados constitucionales modernos que toman como base las nociones de libertad y limitación del poder. En cada gobierno existe una división horizontal del poder entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y una división vertical del poder entre Gobierno Central y gobiernos descentralizados, regionales y locales.

La separación de poderes que concibió Montesquieu tenía como propósito limitar el poder, evitar su concentración en manos de una sola persona u órgano de gobierno, como garantía frente al absolutismo y la opresión, para asegurar la preservación de la libertad. Estas ideas influyeron en la Revolución francesa de 1789, contra el absolutismo del rey. Por ello, el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano expresa que:

“Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

Así mismo la estructura del gobierno de Estados Unidos con su modelo presidencialista, que es el de casi todos los países de la región, señala que se debe proveer los controles y equilibrios apropiados entre los diferentes departamentos. El gran federalista James Madison desarrolló por primera vez el concepto conocido en inglés como “checks and balances” como elemento fundamental de la separación de poderes, según el cual los diferentes poderes del Estado deben controlarse y equilibrarse entre sí en un sistema de pesos y contrapesos.

El mismo James Madison, toma en cuenta la naturaleza de quienes habrán de dirigir cualquier gobierno, articula la idea de “checks and balances” de la siguiente manera:

“La gran seguridad contra una concentración gradual de los diversos poderes en el mismo departamento, consiste en dar a quienes administran cada departamento, los medios constitucionales necesarios, y motivos personales, para resistir usurpaciones de los demás. La provisión para la defensa debe ser, en este, como en todos los demás casos, hecha acorde al peligro de ataque. La ambición debe contrarrestar la ambición. El interés del hombre, debe estar conectado con los derechos constitucionales del lugar. Puede ser una reflexión sobre la naturaleza humana, que tales dispositivos deben ser necesarios para controlar los abusos del gobierno”.

Y el equilibrio del poder. La idea de los “checks and balances” sirve para que los diferentes poderes (compuestos por diferentes personas) al tener intereses que pueden ser

contrapuestos, se controlen entre sí, lo que llevará a la limitación y equilibrio del poder como garantía de los derechos y libertades de las personas.

b) *Demanda competencial del Congreso por su disolución invocando denegatoria fáctica*

El 10 de octubre de 2019, Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la República, interpuso demanda competencial contra el Poder Ejecutivo, la cual fue admitida mediante auto de 29 de octubre de 2019 por el Tribunal Constitucional que consideró las pretensiones de la demanda relacionadas con el pedido de cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y el acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM de la misma fecha.

▪ *Fundamentos de la demanda competencial del Congreso*

El Congreso ha sostenido que, conforme a la tipología de los conflictos de competencia establecida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0006-2006-CC/TC, en el caso de su demanda existe un conflicto constitucional por menoscabo de competencia en sentido estricto. Y que cada órgano constitucional conoce perfectamente sus competencias. Si uno de ellos realiza un indebido o prohibido ejercicio de la atribución que le corresponde, ello repercute en otro ámbito del que es titular otro órgano constitucional.

Señaló que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto del procedimiento de selección y elección de magistrados, puesto que se trata de una competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, contemplada en el artículo 201 de la Constitución y que el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza debe darse de manera expresa, con una votación del Pleno, conforme al artículo 133 de la Constitución, y nunca de manera tácita o fáctica, pues de lo contrario se produciría un menoscabo de las competencias del Congreso de la República para aprobarla o denegarla, lo que atentaría contra el principio de separación de poderes.

Argumenta que la controversia que presenta se refiere a un conflicto por menoscabo de competencias de atribuciones en sentido estricto, ya que si bien el Poder Ejecutivo tiene la legitimidad constitucional para plantear una cuestión de confianza, la que presentó el 30 de septiembre 2019 fue de manera indebida, buscando impedir que el Congreso cumpliera con sus competencias exclusivas y excluyentes respecto de:

- i. La elección de magistrados del Tribunal Constitucional;
- ii. El desarrollo de sus actividades de acuerdo a su propio Reglamento; y,
- iii. El otorgamiento o negación de confianza al Poder Ejecutivo a través de una votación expresada en el Pleno

Respecto al menoscabo de las atribuciones del Congreso señaló que el Tribunal Constitucional ya había resuelto en la Sentencia 0006-2018-PI/TC que la cuestión de confianza había sido regulada en la Constitución de manera abierta para dar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por el Congreso de la República, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiriera. Pero también señala el Congreso que la sentencia mencionada pone límites a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para presentar la cuestión de confianza, que debe tener conexión con sus políticas y temas de gestión. Si esta conexión no existe o si la materia le está expresamente prohibida por la Constitución, la cuestión de confianza no puede ser planteada.

Señala, así mismo, que la gestión del Poder Ejecutivo está conformada por el conjunto de atribuciones que la Constitución le otorga en su Título IV, capítulos IV y V, y que no puede incluir funciones reservadas exclusivamente a otros poderes del Estado. Y que suponer lo contrario implicaría alterar el principio de separación y equilibrio de poderes.

Alude a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que destaca que el principio de separación de poderes es ineludible en todo Estado democrático y social de Derecho, y una garantía para los derechos y libertades fundamentales constitucionalmente

reconocidos y para limitar el poder. Que este principio debe ser entendido como controles recíprocos de pesos y contrapesos y relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes.

Así, señala que la Constitución estipula de manera expresa que los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros lo que se replica en el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Que por tratarse de una competencia exclusiva y excluyente del Congreso es éste el único órgano facultado para designar a los miembros del Tribunal Constitucional. Una atribución menoscabada de dos maneras por la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019. Primero se quiso detener un proceso en marcha que es competencia exclusiva del Legislativo y, segundo, se vulneraron los principios de equilibrio y separación de poderes.

Esta vulneración se concretó con la presentación del Proyecto de Ley 4847-2019-PE, referido a la modificación del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal y con el planteamiento de la cuestión de confianza que pretendió suspender el proceso de elección de magistrados en trámite, que llevaba 10 meses de iniciado. El demandante pide distinguir entre:

- i. Hacer una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley que, de aprobarse, cambiaría el proceso de elección a futuro; y,
- ii. Hacer una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley con la pretensión de que este fuera aprobado de manera inmediata y aplicado retroactivamente, con la finalidad de suspender un proceso de elección que estaba en marcha y por concluir.

En el primer caso el Poder Ejecutivo hacía un uso permitido de la cuestión de confianza, pero en el segundo buscaba que se aprobara una ley bajo amenaza de disolver el Congreso de la República. Denuncia el menoscabo de la competencia del Congreso para regir sus procesos de acuerdo al artículo 94 de la Constitución que declara su autonomía como poder del Estado,

lo cual es replicado por el artículo 3 del Reglamento del Congreso, con fuerza de ley. Además, consagra la finalidad de regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales; y que el Reglamento del Congreso, con naturaleza de ley orgánica, regula el trámite de la cuestión de confianza, el mismo que fue trasgredido por el Poder Ejecutivo el 30 de septiembre de 2019, al pretender, bajo amenaza de disolución del Congreso de la República, que se aprobara la cuestión de confianza con debate y votación inmediata contradiciendo la agenda acordada por la Junta de Portavoces para el Pleno de ese día.

Agrega que el artículo 86 del Reglamento del Congreso le da competencia para decidir si la cuestión de confianza se debate en la sesión en que fue planteada o en la siguiente sesión del Pleno. No puede obligar al Congreso de la República a aceptar su planteamiento, debate y votación en la misma sesión, bajo amenaza de disolución, e incluso interpretar la negativa a hacerlo como una negación fáctica.

Ello atenta contra las competencias del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes. Señala, además, que de la Constitución y el Reglamento del Congreso se desprende que la moción de confianza solo puede ser considerada como admitida o rechazada si el Pleno del Congreso vota expresamente sobre el particular. Ello implica que no es posible considerar que la cuestión de confianza pueda ser otorgada o denegada de manera implícita o fáctica ya que ello desconocería las reglas del artículo 132 de la Constitución.

Precisa que en el caso por el cual demanda es evidente que no se cumplió con el supuesto del artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso de la República, ya que la cuestión de confianza fue efectivamente debatida y aprobada lo que contradice lo que señala el Decreto Supremo 165-2019-PCM que asume que fue fácticamente rechazada.

El Congreso expresa en su demanda que dejar a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo interpretar si una cuestión de confianza fue denegada fácticamente sin que existiera un pronunciamiento expreso que la denegara, es incompatible con un Estado constitucional y

democrático de Derecho. Por estas razones solicita al Tribunal Constitucional declarar la nulidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

c) Argumentos de defensa del Poder Ejecutivo

El 22 de noviembre de 2019, el Procurador Público Especializado en materia constitucional, Luis Alberto Huerta Guerrero, contestó la demanda en representación del Poder Ejecutivo, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos. En su respuesta señala que, desde una perspectiva constitucional, las competencias que ejercen el Legislativo y el Ejecutivo deben estar encaminadas a optimizar el ejercicio y protección de los derechos de las personas, a través de la legislación y las acciones de gobierno. Sostiene que el Tribunal Constitucional debe analizar la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo desde la perspectiva del reconocimiento de competencias que requieren de la interacción constante entre ambos órganos, en la dinámica de perfilar los pesos y contrapesos necesarios para adoptar las decisiones políticas que más beneficien el respeto y garantía de los derechos de las personas.

Respecto del menoscabo de competencias alegado por el Congreso de la República para la elección de magistrados, argumenta que dicho proceso de elección fue objeto de diversos cuestionamientos internos e internacionales, por ausencia de garantías de transparencia en el proceso. Y que en el Ejecutivo existía grave preocupación por los cuestionamientos, preocupación que fue compartida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en su comunicado de 26 de septiembre de 2019, la manifestó en relación a las denuncias de falta de publicidad y transparencia en el proceso de selección.

Por ello el Ejecutivo el 30 de septiembre de 2019 presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, proponiendo medidas para que dicho proceso se realizara con transparencia a fin de garantizar la elección de magistrados independientes para el cargo. Basado en estos cuestionamientos al proceso de elección de magistrados, el 30 de septiembre de 2019, el

Presidente del Consejo de Ministros presentó una cuestión de confianza con la finalidad de que se realizara un proceso de elección con las debidas garantías de transparencia y participación. Alega que esta no fue para desconocer las competencias del Congreso de la República, sino para que el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional se llevara a cabo con garantías de transparencia, por ello, sostiene que esa medida fue para que el Legislativo debatiera nuevas reglas aplicables a dicho procedimiento, que estaban consideradas en el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, que no lesionaba la atribución constitucional del Congreso de la República respecto de la elección y nombramiento de magistrados del Tribunal.

Por otro lado, afirma que no hubo menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procesos de acuerdo a su Reglamento, ya que en el Diario de Debates de la sesión de la tarde del 30 de septiembre de 2019 ningún congresista cuestionó los términos o la forma en que fue planteada la cuestión de confianza. Y el Pleno del Congreso procedió a debatirla sin declararla improcedente o cuestionarla por haber sido planteada contra las reglas del procedimiento parlamentario sobre el momento de su exposición, debate y votación. Concluye que el Poder Ejecutivo expuso la cuestión de confianza respetando la Constitución y el Reglamento del Congreso.

Indica el procurador del Ejecutivo que el Presidente de la República había expuesto de manera pública, en su mensaje ante el Congreso del 28 de julio de 2019, que el Poder Ejecutivo consideraría negada la confianza por el Poder Legislativo si éste realizaba acciones contrarias al contenido del pedido de confianza. Añade que, como precedente el Poder Ejecutivo entendió que el pedido de confianza formulado el 4 de junio de 2019, fue denegado no expresamente pero sí al desnaturalizarse el contenido de la propuesta sobre la inmunidad parlamentaria. Y que en esa oportunidad el Presidente de la República decidió no disolver el Congreso.

Por ello, el Poder Ejecutivo agrega que se debe buscar que la interpretación de las normas constitucionales alcance la finalidad prevista y que, en la controversia planteada por el

Congreso, se ignora que lo que el Ejecutivo buscaba es que la salida a la crisis política fuera decidida por la ciudadana a través de las urnas con la elección de un nuevo Congreso de la República. Además, sostiene que el Congreso de la República sabía desde el 28 de julio de 2019 de la posición jurídica del Poder Ejecutivo sobre la interpretación del artículo 134 de la Constitución, de que no consideraría aceptada o denegada la confianza solo en atención a la votación formal de la misma.

El Ejecutivo precisa en su respuesta que la negativa a la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019, para que la elección de magistrados del Tribunal se desarrollara en un proceso transparente, se manifestó de forma dubitable cuando decidió continuar con el proceso de elección sin las reglas mínimas de transparencia. En consecuencia, el Poder Ejecutivo considera -en su contestación a la demanda competencial- que entiende como cumplida la condición prevista en la Constitución y puede proceder a la disolución del Congreso de la República, cuando la denegatoria de la confianza no solo se manifiesta formalmente con una votación en contra de lo propuesto por el Ejecutivo, sino, también, cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento.

Complementan esta argumentación con el informe jurídico del abogado Cesar Landa Arroyo quien a solicitud del Poder Ejecutivo detalla la constante tensión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo desde el año 2016 y destaca la intención de este último de acelerar el proceso de renovación de seis magistrados de este Tribunal. Afirman que tras la culminación del discurso del Presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar, por el cual solicitó la cuestión de confianza y del rechazo de la cuestión previa presentada por la congresista Indira Huilca Flores, para que se debatiera el proyecto presentado, se configuró un rechazo a la cuestión de confianza implícito el que fue reiterado cuando se eligió a uno de los candidatos como magistrado. Por este motivo, el Presidente de la República declaró la disolución del Congreso, al haberse producido el segundo rechazo a la cuestión de confianza solicitada por el

Gobierno. Señalan que la votación del Pleno del Congreso que aprobó el otorgamiento de la confianza solicitada, fue una mera formalidad que buscó impedir la disolución constitucional del Congreso puesto que la confianza solicitada expresamente consistía en la suspensión del proceso de elección iniciado y en la deliberación de la propuesta normativa presentada por el Poder Ejecutivo.

Landa sostiene que el uso de la cuestión de confianza para que el Congreso de la República revise, debata y reforme la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, antes de seleccionar y elegir a los nuevos magistrados, constituyó un uso legítimo de la cuestión de confianza como instrumento de equilibrio y balance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

d) Admisión de la demanda competencial del Congreso contra el Poder Ejecutivo

El Tribunal admitió las pretensiones referidas a que se declare:

- i. Que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto de la selección y elección de magistrados del Tribunal Constitucional ya que ello significa menoscabar atribuciones del Congreso de la República;
- ii. Que, cuando el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, realiza un pedido de cuestión de confianza, ésta solo puede ser otorgada por el Congreso de la República de forma expresa, a través de una votación del Pleno, y no de manera tácita o "fáctica";
- iii. Que la cuestión de confianza debe plantearse, debatirse y someterse a votación, y debe respetar los procesos establecidos en el Reglamento del Congreso, en función a sus prerrogativas de autorregulación; y,
- iv. La nulidad del acto de disolución contenida en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

e) La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la disolución del Congreso

Evidentemente la argumentación del Poder Ejecutivo para disolver el Congreso tiene muchos puntos débiles que la deslegitiman. Por ejemplo, que la intención era que la solución a la crisis política debía darse a través de la decisión del electorado en elecciones para un nuevo Congreso. El tribunal Constitucional al aceptar la demanda del Legislativo y la respuesta del Ejecutivo debía determinar jurídicamente si la disolución decidida por el Presidente de la República el 30 de septiembre de 2019 fue o no compatible con la Constitución.

El Tribunal Constitucional debía dilucidar si el Poder Ejecutivo contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, que por la especial coyuntura política de confrontación también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Congreso tenía la prerrogativa de decidir continuar con un proceso de elección iniciado hacía diez meses y que el Pleno procediera a suspender dicho acto, si lo consideraba conveniente, aprobando parcialmente el pedido de confianza y denegando parcialmente la confianza al Poder Ejecutivo. Al Tribunal Constitucional le correspondía confirmar la validez de la disolución contenida en el Decreto Supremo 165-2019-PCM. Y declarar fundada o infundada la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente.

Por sentencia de 14 de enero de 2020, con los votos favorables de Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda. Los entonces magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada votaron en contra y consideraron que la demanda debió ser declarada fundada. El Tribunal Constitucional reconoció que el Poder Ejecutivo:

“Contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la

especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM. Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, resolvió declarar INFUNDADA la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la República”.

- f) La supuesta acumulación de denegatorias de confianza al Consejo de Ministros como fundamento del Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 14 de enero de 2020 para convalidar la disolución del Congreso

En la sentencia el Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 0006-2019-CC/TC, manifestó que la segunda denegación de la cuestión de confianza dio lugar a que el Presidente de la República, a través de su mensaje a la nación del 30 de setiembre de 2019, manifestara que había decidido disolver el Congreso de la República. Así, de lo previamente mencionado, se puede inferir que el Tribunal Constitucional –al igual que lo plasmado en el Decreto Supremo N°165-2019-PCM– consideró que existió una segunda negación de confianza válida el 30 de setiembre de 2019, sin realizar mayor análisis para determinar si efectivamente se dio una acumulación de denegatorias de confianza que permitieran que el expresidente Vizcarra dispusiera arbitrariamente el cierre del Congreso, ya que en su sentencia simplemente procede a analizar los hechos en torno a la supuesta segunda denegatoria del 30 de setiembre de 2019.

2.7 Crítica constitucional a la sentencia

Acerca de la cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el caso considera que el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, planteó la cuestión de confianza en torno a dos aspectos: el primero sobre la aprobación del proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el segundo sobre la paralización del procedimiento de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, con el propósito de que el mismo pudiera continuar en un momento posterior y, luego, que se permitiera la participación de la sociedad civil y, de esta manera, se pudiera fiscalizar el procedimiento en mención.

a) Respecto a la primera cuestión de confianza

El Tribunal Constitucional sostiene que la materia planteada en la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 no ha contravenido la Constitución. Añade que se encuentra dentro de lo constitucionalmente permitido. Que lo relacionado al procedimiento para la selección de sus magistrados se encuentra dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de marcado interés nacional. Cabe entonces preguntarse:

¿Que una materia sea de interés nacional la convierte automáticamente en punto de gestión relevante del Poder Ejecutivo?

¿Qué una competencia sea exclusiva del Poder Legislativo no lo preserva de la interferencia de otros poderes en su ejercicio al respecto?

Estas preguntas evidencian que era necesario que el Congreso determinara por vía legislativa las materias por las cuales el Poder Ejecutivo podía presentar la cuestión de confianza y también quién podía interpretar su rechazo y en qué momento y cómo podía ser expresada. Este espacio de incógnitas fue abordado exitosamente por la Ley 31355 como veremos más adelante.

b) No hubo dos denegatorias de la confianza

Al igual que Aníbal Quiroga, discrepamos con lo expresado en la sentencia del Tribunal Constitucional, aprobada por mayoría ya que considera que, para los efectos del ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Parlamento, en el caso en estudio, no podía aplicarse el supuesto contenido en el artículo 134 de la Constitución. Como ya lo mencionamos para este tratadista es incorrecto sumar la denegatoria de confianza al Consejo de Ministros presidido por el Sr. Fernando Zavala y la presunta denegatoria de confianza al Consejo de Ministros presidido por el Sr. Del Solar pues correspondieron a dos Gobiernos distintos.

c) Posibilidad de una denegatoria fáctica de la confianza

Esta cuestión la podremos definir cabalmente al finalizar la presente investigación. Por ahora señalamos que en todo momento estuvo claro que la negación de la confianza debe darse por votación del Pleno como forma expresa de manifestación de voluntad. Esa es la regla general y única, no puede haber denegaciones tácitas, fácticas o implícitas con distorsión del principio de legalidad. Pese a este aserto lógico el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia, con la que dio validez a la disolución del Congreso, que contrariamente a la regla general para determinar el otorgamiento de confianza que es la votación, pueden existir “supuestos particulares” que justifiquen el apartamiento de dicha regla.

Así, aunque el Congreso votó en el pleno y concedió la confianza para abordar la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al no haber paralizado el procedimiento en marcha para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, y procedió, conforme a lo aprobado por su Junta de Portavoces, al acto de elección, el Ejecutivo consideró arbitrariamente que no hubo otorgamiento de la confianza. El Tribunal Constitucional coincidió al señalar en su sentencia que *“no se trató, ciertamente, de un accionar expreso materializado en un acto de votación en la sesión del Pleno del Congreso, pero sí de una forma manifiesta de no aceptar lo solicitado”*. Vale decir que el Poder Ejecutivo

habría obrado dentro del marco de lo constitucional a pesar de que esa figura no está contemplada en la Carta Magna.

d) La denegación fáctica según el Tribunal Constitucional

En la Sentencia N° 00004-2022-PCC/TC el Tribunal Constitucional señala que:

“la regla general para determinar el otorgamiento de confianza es el acto de votación, ello no impide que, en algunos supuestos particulares, sea posible que se presente algún supuesto que justifique el apartamiento de ella. En lo que respecta a la presente controversia, ya se ha advertido que, en su presentación, el Presidente del Consejo de Ministros planteó la cuestión de confianza no solo en relación con la deliberación de un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino también con el propósito de postergar el proceso de elección de los magistrados que se desarrollaba en ese momento. Así, la votación efectuada por el Congreso de la República manifestó la aceptación del primer punto mas no del segundo, ya que el Pleno del Congreso procedió a continuar con el acto de la elección de los magistrados”.

Basa esta discutible interpretación en que el pedido presentado por el Presidente del Consejo de Ministros no respondió a una conducta caprichosa o arbitraria del Ejecutivo, ya que diversos órganos comprometidos con la defensa de los derechos fundamentales habían formulado solicitudes similares, como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que emitió el Comunicado de Prensa 241/19, el 26 de septiembre de 2019 en el cual advierte que con el propósito de garantizar una elección que se base en la calificación en función del mérito y las capacidades profesionales, los órganos nacionales debían postergar dicho acto, ya que era necesario que el procedimiento se guiará por la transparencia.

¿Eran suficientes estas opiniones para que la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, que es competencia constitucional exclusiva del Congreso de la República, fuera postergada?

Las divergencias proliferaron debido a que el Tribunal Constitucional concluyó en su sentencia que:

“Pese a la votación formalmente favorable a la cuestión de confianza planteada, lo cierto es que materialmente no se dio con uno de los extremos solicitados. No se trató, ciertamente, de un accionar expreso materializado en un acto de votación en la sesión del Pleno del Congreso, pero sí de una forma manifiesta de no aceptar lo solicitado. De hecho, en la sesión del 30 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros precisó que se entendería denegada la confianza si es que se continuaba con la selección pese a los reiterados pedidos de suspender dicho acto. El Congreso de la República, en consecuencia, actuó con claro conocimiento de los términos de la solicitud planteada. De esta forma, este Tribunal concluye que el Poder Ejecutivo no ha obrado de una forma contraria a la Constitución en el presente caso”.

Agrega el TC que la segunda denegación de la cuestión de confianza, generó que el Presidente de la República, a través del mensaje a la nación del 30 de septiembre de 2019, manifestara que había decidido disolver el Congreso en aplicación del artículo 134° de la Constitución. Y adiciona el Tribunal que como todo acto presidencial, será nulo si la norma que lo aprueba carece de refrendo ministerial. Llama la atención que si este extremo fue expresamente señalado no se hiciera valer que el Decreto Supremo careció de refrendo y por tanto era nulo ipso jure. Por el contrario, respecto del refrendo, el Tribunal advierte que el acto de disolución se llevó a cabo cuando el Presidente de la República dio su mensaje a la nación, no cuando fue publicado el decreto de disolución en el Diario Oficial El Peruano. Y acepta que en ese momento no existía Consejo de Ministros, pues el Poder Ejecutivo había interpretado

válidamente que se le había denegado la confianza fácticamente. Entonces no hubo ni Consejo de Ministros ni refrendo ministerial, pero la disolución fue validada por el Tribunal.

El Tribunal Constitucional precisa que el refrendo ministerial, exigido por el artículo 120° de la Constitución, debe hacerse por escrito, dejando constancia indubitable y por ello se demanda su emisión y publicación como Decreto. Y además contempla que si el acto presidencial de disolución se realizó en el momento del mensaje, el refrendo por escrito debe ser necesariamente posterior, realizarse recién con la emisión del decreto de disolución. Para el TC el refrendo perfecciona el acto de forma inmediata posterior, al haberse realizado el mismo día. Llama la atención el considerando que destaca que tal perfeccionamiento inmediato posterior debe entenderse en el contexto político y constitucional de una disolución de un Congreso de la República que amenaza con suspender o vacar al Presidente de la República.

“Exigir que juramente un Consejo de Ministros antes de realizar el acto de disolución podría llevar a la imposibilidad fáctica de realizarla posteriormente, lo que implicaría desnaturalizar, inutilizar y hasta eliminar la figura de la disolución del Congreso de la República de nuestro ordenamiento constitucional. Además, en atención a las circunstancias especiales de una situación como la presente, resulta razonable y necesario entender el refrendo ministerial como un elemento de validez que perfecciona el acto y permite la conservación de su validez desde el origen. En tal sentido, el acto de disolución del Congreso de la República goza además de validez formal”.

Podemos entender que si la sentencia del Tribunal admite la denegatoria fáctica para disolver el Congreso a pesar de que es una figura que no existe en la Constitución, aceptar la ausencia de refrendo ministerial es una concesión menor respecto de la inconstitucionalidad del hecho principal.

e) No existe denegatoria fáctica de la confianza

El magistrado Ernesto Blume consideró, en su primera intervención en el debate sobre el proyecto de sentencia, que el Tribunal Constitucional debía resolver el proceso competencial, iniciado por el Congreso contra la decisión del Gobierno de disolverlo, y que la demanda debía ser declarada fundada, porque en su opinión el presidente Martín Vizcarra sí incurrió en infracción a la Constitución. “Esta infracción”, sostuvo el tribuno, “se ha producido al haberse disuelto inconstitucionalmente el Congreso de la República, utilizando una figura inexistente en nuestro ordenamiento constitucional, que se ha denominado denegación fáctica de una cuestión de confianza y, en consecuencia, debe anularse el Decreto Supremo de disolución” del mismo.

No obstante, Blume consideró que esta decisión no debe conllevar la vuelta al estado anterior, porque no se debe olvidar que, en concordancia con el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional al resolver estos procesos, puede establecer las medidas que sean armónicas con la situación fáctica que se produce cuando un órgano de rango constitucional invade los fueros de otro órgano del mismo rango.

“No hay denegación tacita de cuestión de confianza...Y no la hay porque la Constitución no lo permite, no lo establece, no regula esa figura. El pedido de cuestión de confianza debe ser agendado, debatido, y votado por el Congreso de la República, y es así como el Parlamento expresa su voluntad”.

En el Estado de Derecho Constitucional el Parlamento se expresa, sustentó Blume, a través de sus decisiones colegiadas, previo debate, y siempre que los temas hayan seguido los tramites agendados. No debe interpretarse que la cuestión de confianza ha sido denegada fácticamente.

“Esa denegatoria fáctica nos coloca en el territorio de la discrecionalidad de un gobernante, en el futuro, que podría interpretar que se ha producido tal denegación, y

proceda a disolver el Congreso, con lo que quiebra el estado constitucional. Y si se afecta el núcleo duro de la Constitución, respecto al ejercicio del poder político que es la división de poderes, estamos afectando el sistema mismo”.

Blume arguyó que un parámetro que debe fijarse es que ningún órgano o poder del Estado pueda atribuirse la competencia de interpretar que determinados actos del Parlamento, distintos a los de su proceso deliberativo y de votación, pueden ser entendidos como derogatoria de la cuestión de confianza formulada por el Ejecutivo. “Hay que entender que existen competencias exclusivas y excluyentes”.

En esta sentencia debía establecerse algunos parámetros para que esta historia no se repitiera, para que el país no volviera a ser testigo de una decisión presidencial basada en una denegatoria tácita o fáctica, como se le ha denominado.

Para Blume, es claro que el Poder Ejecutivo tiene un amplio margen para presentar cuestión de confianza, pero dentro del ejercicio de sus políticas de gestión gubernamental, en el entendido de que gestionar es administrar. Entonces, se preguntó, ¿Fue constitucional presentar una cuestión de confianza en el procedimiento de elección de los magistrados del TC? Blume recalca que la Constitución otorga al Congreso la función, exclusiva y excluyente, de elegir a los magistrados del TC, y así ha sido durante todos estos años en el que el Tribunal funciona. ¿Cómo admitir dentro de esta situación, que un Poder Ejecutivo, que puede plantear proyectos, someta a cuestión de confianza una propuesta que afecta las competencias exclusivas y excluyentes del Legislativo? (Centro de Noticias Prensa-Congreso 14-01-2020)

f) Necesidad del refrendo ministerial

El necesario refrendo del Consejo de Ministros es considerado por Aníbal Quiroga como aspecto medular, exigido por la Constitución como requisito previo para la validez de los actos presidenciales, pero el Tribunal Constitucional afirmó que el acto de disolución fue

refrendado legítimamente, que tiene validez formal, a pesar de que la designación del Consejo de Ministros fue posterior a la decisión y a la ejecución de la disolución congresal.

Sostiene el experto que la disolución se llevó a cabo cuando el presidente de la república dio su mensaje a la nación y no cuando fue publicado el decreto de disolución en El Peruano. (Quiroga, 2022)

2.8 Segunda sentencia sobre cuestión de confianza

(Expediente N° 00032-2021-PI/TC, proceso de inconstitucionalidad promovido por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República, cuestionando la Ley 31355, “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú”)

El proceso de inconstitucionalidad tiene naturaleza sui generis porque expresa la esencia de la interpretación constitucional. Tiene un nivel de vinculación erga omnes de los efectos de su interpretación e involucra una aparente contradicción en tanto son decisiones de quienes no han sido elegidos por vía convencional, pero corrigen decisiones de otros poderes del Estado. El proceso de inconstitucionalidad y sus sentencias interpretativas significan un mecanismo de control sujeto solo a los límites propios de la justicia constitucional y de la defensa de la supremacía de la Constitución.

El proceso de inconstitucionalidad es una modalidad de control normativo que permite la verificación de la constitucionalidad de una ley que se remonta a la inspiración de los federalistas revolucionarios norteamericanos.

El objetivo de este proceso es determinar la compatibilidad de la ley con los principios, valores y directrices que representa la Constitución. El proceso competencial es también de control normativo, pero con diferencias en tanto verifica competencias y atribuciones de los distintos entes del Estado, entre gobierno central, regionales y locales, de un lado, y poderes del Estado u órganos constitucionales autónomos, del otro.

La idea de control constitucional ha evolucionado sustantivamente. La Carta de 1979 da amplio margen de atribuciones, jurisprudencialmente desarrolladas, al Tribunal de Garantías Constitucionales que lo perfila como un proceso de control normativo.

Para que una demanda por inconstitucionalidad pueda ser resuelta por el Tribunal Constitucional requiere cumplir con dos criterios básicos. Uno que la norma materia de inconstitucionalidad tenga rango de ley. Otro, conocer el parámetro normativo que debe usar el Tribunal para resolver. A través de ambos criterios se llegará a cumplir con las tres funciones básicas del control constitucional abstracto: de valoración, pacificación y ordenación, que implica que los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad devengan vinculantes para todos los poderes e instituciones que deban aplicar las normas jurídicas.

Ernesto Blume Fortini al emitir su voto singular, firmado en conjunto con los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada, estableció precisiones sobre el proceso de inconstitucionalidad a manera de marco doctrinario para fijar adecuadamente la posición que le corresponde asumir a la Judicatura Constitucional al intervenir en un proceso de inconstitucionalidad. Blume considera al proceso de constitucionalidad el instrumento básico para determinar la presencia o no de infracción constitucional. Señala que también es denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, y que es el proceso paradigmático, entre los de control de la constitucionalidad, la fórmula de heterocomposición más completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada por alguna causal de inconstitucionalidad.

Blume explica que la normativa incurso en infracción constitucional, sea de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, incompatible con la Constitución, da origen a un proceso para asegurar la primacía de la Constitución, como norma suprema y expresión de la voluntad del Poder Constituyente. Recuerda el diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, con sus características principales: proceso de instancia única, de carácter cognoscitivo, de

enjuiciamiento de la producción normativa del legislador, infraconstitucional, de primer rango y de carácter hiperpúblico; que escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y sui generis. Deja claro que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos inherentes. Blume Fortini precisa el concepto de constitucionalidad:

“Es un vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas que conforman el sistema jurídico que aquella diseña; tanto en el fondo como en la forma. Un cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad, consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico”.

Después puntualiza conceptos sobre el análisis de constitucionalidad:

“Todo análisis de constitucionalidad presupone un proceso de cotejo o de comparación abstracta entre la norma o conjunto de normas objetadas como inconstitucionales y lo dispuesto de modo expreso por la norma constitucional.

Corresponde al Juez Constitucional comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución o si la desborda, desnaturaliza, desmantela, transgrede o entra en pugna con ella. Se trata de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema”.

Para detectar si una norma resulta o no contraria con la Constitución, el Código Procesal Constitucional, clasifica las infracciones y permite distinguir entre inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, total o parcial, directa e indirecta. La denominada inconstitucionalidad por el fondo surge cuando la contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que

establece la ley, es frontal o evidente. El mensaje normativo de la norma suprema es opuesto con el de la norma de inferior jerarquía y la inconstitucionalidad es manifiesta.

La inconstitucionalidad por la forma surge cuando la norma objeto de impugnación, independientemente de su compatibilidad con el contenido material de la Constitución, ha sido elaborada prescindiendo de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la Constitución. Esta inconstitucionalidad no repara en los contenidos sino en su elaboración y su compatibilidad con la establecida en la ley fundamental.

Y la llamada inconstitucionalidad total que se presenta cuando todos los contenidos de la norma impugnada infringen la Constitución y deben ser expectorados del orden jurídico. También está la inconstitucionalidad parcial que surge cuando solo algunos contenidos están viciados de inconstitucionalidad. Y pueden ser buena parte del mensaje normativo o solo una frase o una palabra.

2.9 La Ley N° 31355 y sus indispensables precisiones sobre la cuestión de confianza

El Congreso aprobó por insistencia la Ley N°31355, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza, regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución. Fue publicada en El Peruano el 21 de octubre de 2021. El texto de la Ley 31355 es el siguiente:

Artículo único.- Del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y

las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

Disposiciones complementarias finales

Primera. - *Decisión del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza planteada*

La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

Segunda. - *Vigencia de la presente ley*

Los alcances de la presente ley no tienen consecuencias o impacto retroactivos, y rigen a partir del día siguiente de su publicación.

De la lectura atenta del texto de esta Ley se constata que de manera indubitable y esencial desarrolla los artículos 132° y 133° de la Constitución, que regulan la naturaleza y efectos de la cuestión de confianza con las siguientes precisiones:

- i) Que la facultad del Presidente del Consejo de Ministros y de los Ministros de Estado para plantear cuestiones de confianza se refiere a materias del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno; con lo cual, contrariamente a lo sostenido en la demanda de inconstitucionalidad del Ejecutivo, se preserva y garantiza la plena vigencia de la atribución presidencial de “*dirigir la política general del gobierno*”, prevista en el inciso 3 del artículo 118° de la Constitución.
- ii) Que la exclusión de las materias relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales y a las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la

República u otros organismos constitucionalmente autónomos buscan preservar el sistema de gobierno democrático de derecho y la separación de poderes establecidos en el artículo 43° de la Constitución.

La Ley N.º 31355 se ampara en los artículos 102º, inciso 1, y 106º de la Constitución. Y en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución que establece que hay disposiciones en la Carta Magna que necesitan desarrollo entre ellas las de descentralización y las relativas a los mecanismos y al proceso de eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos. Pero no son las únicas disposiciones constitucionales que requieren de tales leyes.

Hablar de leyes de desarrollo constitucional no significa crear una categoría especial de leyes, el concepto se refiere a las que tienen en común las materias previstas en diversos preceptos constitucionales que requieren de una reglamentación encargada al poder constituido. Ello sucede con las leyes orgánicas, que regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución. También está la necesidad de precisar los alcances de determinados derechos o instituciones constitucionalmente previstas. De ahí se deriva que la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución, asigna prioridad en la atención a determinadas materias previstas, pero sin eliminar otras que también requieran de atención y deban ser plasmadas en leyes de desarrollo constitucional.

Bien ha precisado el Tribunal Constitucional que las leyes de desarrollo constitucional incluyen las leyes orgánicas que regulan dos rubros:

- a) *La estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución; y*
- b) *Las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.*

2.10 Impugnación de la Ley N° 31355 ante el Tribunal Constitucional

El Poder Ejecutivo, representado por el procurador público en materia constitucional, interpuso, el 22 de octubre de 2021, una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N°31355, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza, regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución, publicada en El Peruano el 21 de octubre de 2021. El expediente fue signado con el N° 0003-2021-PI/TC. Solicitó al Tribunal Constitucional la declaración de la inconstitucionalidad total de la Ley, por considerar que contravenía:

- i) El artículo 43 de la Constitución, que reconoce el principio de separación de poderes, que comprende el equilibrio y el balance entre el Poder Ejecutivo y el Congreso;
- ii) El artículo 102, inciso 1, de la Constitución, sobre la competencia del Congreso para interpretar las leyes;
- iii) El artículo 118, inciso 3, de la Constitución, que reconoce la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del Gobierno; y
- iv) Los artículos 132 y 133 de la Constitución, sobre la cuestión de confianza facultativa.

a) Contestación del Congreso de la República

El propio Tribunal Constitucional ya había manifestado su preocupación por el “uso indiscriminado de la cuestión de confianza, y es que, como es evidente, el que ello ocurra generaría consecuencias perniciosas para el Ejecutivo, el Legislativo, y para la población misma, que sería testigo de una constante pugna que no necesariamente se traduciría en un mejor uso de dicha institución” El Congreso respondió a la demanda de inconstitucionalidad del Poder Ejecutivo contra la Ley N.º 31355, solicitando se la declare INFUNDADA en razón de que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza contemplada en el último párrafo del

artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución. Aníbal Quiroga León, Abogado Ad Honorem del Congreso en el proceso bajo comentario, exponiendo, entre otros, los siguientes fundamentos: (Quiroga, 2022)

1. *Implica un gran riesgo para el sistema democrático que el Poder Ejecutivo pueda plantear cuestión de confianza para la aprobación de reformas constitucionales que vayan en contra de los derechos fundamentales y de la estructura organizativa democrática y de derecho de nuestro país. O, que, contraviniendo el principio de separación de poderes, pueda intervenir en competencias exclusivas y excluyentes de otros poderes del Estado.*
2. *Es sumamente importante especificar el momento en el cual debe entenderse por aceptada o denegada la cuestión de confianza por el Congreso que es el órgano encargado de aceptarla o denegarla estableciendo reglas claras que no dejan al arbitrio de cualquiera de las partes involucradas, lo que iría en contra del principio de separación de poderes.*

En la dación de la Ley N° 31355, se cumplió con velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. Una Ley necesaria frente a la “interpretación” del expresidente Martín Vizcarra cuando decretó la disolución del Congreso. A ello se agregaban los casos generados por lagunas por conceptos jurídicos constitucionales indeterminados.

Con base en el principio de separación de poderes, los artículos 102, inciso 1, 104, 106 y 206 de la Constitución otorgan al Congreso la competencia exclusiva y excluyente de regular la estructura y el funcionamiento de los Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como reformar la Constitución conforme a lo dispuesto en el Título VI. Agrega que en esa misma línea se encuentra el artículo único de la Ley N° 31355, al establecer, en forma general, que la cuestión de confianza puede plantearse sobre “materias de competencia del Poder

Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno” y precisa que entre estas materias no se encuentran “las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales” ni “las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos”

b) Supuesta inconstitucionalidad por la forma de la Ley N° 31355

En la demanda del Poder Ejecutivo se sostuvo que la Ley N°31355 atenta contra el artículo 206 de la Constitución, debido a que “regula el tema de los límites a la cuestión de confianza, pero para su debate y aprobación se ha seguido el procedimiento previsto para las leyes ordinarias y no el establecido para las reformas al texto constitucional”. Para el Ejecutivo dicha Ley era de reforma constitucional y no de desarrollo constitucional.

El Congreso al contestar la demanda afirma que no es posible sostener que la Ley N°31355, al regular el ejercicio de la cuestión de confianza, resulte inconstitucional por la forma, al no haber sido aprobada a través del procedimiento legislativo de reforma constitucional por no ser ley de reforma, sino de interpretación constitucional.

Para el Poder Ejecutivo Ley N°31355 atentaba contra el artículo 102, inciso 1, de la Constitución, debido a que *“la competencia del Congreso para interpretar las leyes no puede ser empleada para interpretar las normas constitucionales, en el caso concreto, los arts. 132 y 133, referidos a la cuestión de confianza”*. Al respecto, el Congreso destaca que el artículo 102 de la Constitución establece que: *“Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”*.

c) Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley N° 31355

Mediante Sentencia N°0006-2022-PI-TC-Lima, de fecha 3 febrero de 2022, el Tribunal Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad de la Ley N 31355 interpuesta por el Poder Ejecutivo, en la cual señala que al no haberse alcanzado cinco votos conformes para

declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31355, promulgada por el Congreso después de haberla aprobado por insistencia, la demanda del Poder Ejecutivo se declaró infundada.

La norma establece que el Poder Ejecutivo puede utilizar la cuestión de confianza para *“materias relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno”*. Que no podrá hacerlo para *“las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso o de otros organismos”*.

A favor de declarar infundada la demanda votaron los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada y Ferrero Costa. Mientras los magistrados Espinosa-Saldaña Barrera y Ledesma Narváez votaron por declararla fundada dando la razón al Ejecutivo.

Luis Huerta Guerrero, procurador público en materia constitucional del Poder Ejecutivo, solicitó que se *“declare la inconstitucionalidad total de la ley por razones de forma y de fondo”*, ya que presuntamente contradecía las disposiciones de la Constitución de 1993 y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y que además vulneraba las sentencias 6-2018-PI/TC y la 6-2019-CC/TC del Tribunal Constitucional. Al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la ley impugnada, la demanda fue declarada INFUNDADA, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 107 del Código Procesal Constitucional y al artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por lo que la Ley 31355 mantiene su constitucionalidad.

d) *Discrepancia con la sentencia recaída en el caso disolución del Congreso*

Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada hicieron propicia la oportunidad de la constitucionalidad de la Ley 31355, para recordar su discrepancia con la sentencia del caso Disolución del Congreso, la cual se sustentó no solo en el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 y en toda la Estructura del Estado postulada por el Título IV de la

Constitución. Que provino, además, de una lectura atenta del artículo 206 que dice que la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

Si el Ejecutivo no puede observar una ley de reforma constitucional, menos puede hacer cuestión de confianza de un proyecto que la contenga. La Constitución permite que el Ejecutivo proponga iniciativas de reforma constitucional o sobre atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos. Sin embargo, el Ejecutivo no puede forzar al Congreso a aprobar iniciativas de cualquier índole, ni menos aún a darlas por denegadas fácticamente.

e) Necesidad de precisar las materias que pueden ser objeto de cuestión de confianza

La indeterminación de una norma se presta a su vulneración como sucede con las competencias de algún órgano estatal o con la violación de un derecho fundamental. Los “*conceptos jurídicos indeterminados*” son los que ofrecen una representación intelectual de la realidad, sin precisar sus límites en relación a los supuestos de hecho. Se refieren a hechos o situaciones de interés público objetivo e imprimen calidad jurídica a ciertos contenidos de la vida política, administrativa o social, normativamente expresados de manera abstracta, abierta, jurídica o imprecisa en cuanto a sus premisas o situaciones fácticas.

Cuando un enunciado en una disposición constitucional tiene carácter abierto es indispensable una norma regulatoria de desarrollo, para mayor previsibilidad y razonabilidad de su aplicación y consecuencias. La regulación apunta a la mayor seguridad jurídica y se concreta a través del operador jurídico encargado de su interpretación con los criterios hermenéuticos lógicos, técnicos o de experiencia. Este operador integrador es el Poder Legislativo vía una ley de desarrollo constitucional en tanto el control de lo regulado corresponde a la jurisdicción constitucional. Las características de un concepto jurídico indeterminado son las siguientes:

- i. Concepto expuesto en una norma legal sea constitucional, legal o reglamentaria.

- ii. Contenido abstracto o diverso (impreciso, abierto, etc.).
- iii. “*Vacío*” normativo que debe completarse en aras del interés general.
- iv. Respuesta en el marco de una solución única; es decir, no prevista como determinación volitiva o discrecional.
- v. La doctrina es uniforme en proscribir en este caso, la discrecionalidad como herramienta de integración.

La discrecionalidad es un atributo no previsto en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados, según la clasificación establecida por el Tribunal Constitucional en la STC N.º 00090-2004-AA/TC, puede ser normativa, planificadora, técnica o política. Esta última es la de mayor importancia ya que se debe acotar o restringir el arbitrio.

En defensa de la Ley 31355 el Congreso sostuvo que dado el carácter abierto del enunciado establecido en una disposición constitucional surge la necesidad de una norma regulatoria de desarrollo, para plasmar un grado mayor de previsibilidad y razonabilidad de sus consecuencias. Sostuvo también que dicha regulación apunta a fortalecer la seguridad jurídica lo que se concreta a través del operador jurídico encargado de su interpretación. El operador integrador en una disposición contenida en la Constitución será el Poder Legislativo vía una ley de desarrollo constitucional, mientras que el integrador en una disposición infraconstitucional será el órgano administrativo encargado de su aplicación.

El artículo 132 de la Constitución establece que: “*El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante [...] el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última solo se plantea por iniciativa ministerial*” (cuestión de confianza facultativa).

La contestación de la demanda consideró no admisible que la cuestión de confianza facultativa quedara a merced del Ejecutivo. Por tratarse de un concepto jurídico indeterminado, no puede quedar subordinada a una respuesta de naturaleza volitiva, sino más bien a una de

carácter reglada a través de una ley de desarrollo constitucional. De ahí que el artículo único de la Ley N°31355 precisa que entre las “materias de competencia del Poder Ejecutivo, relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno”, no se encuentran “las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales”.

Destacamos que, aunque el último párrafo del artículo 206 de la Constitución da iniciativa de reforma constitucional al Presidente de la República no se la da a los ministros o al presidente del Consejo de Ministros para plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación de una reforma constitucional. El presidente de la república carece de veto total o parcial sobre una iniciativa de reforma constitucional, por tanto, es lógico deducir que tampoco puede forzar una “cuestión de confianza” sobre tal iniciativa de reforma constitucional.

Si el primer párrafo del artículo 206 dispone que la “ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República” parece claro que las atribuciones del Poder Ejecutivo en reforma constitucional se limitan a la presentación de iniciativas legislativas y que no puede forzar su resultado. De acuerdo a esta argumentación el Congreso considera que el presidente del Consejo de Ministros o los ministros, no pueden plantear cuestiones de confianza sobre reforma constitucional ya que ello implicaría desconocer la autonomía constitucional de la función legislativa para regular las diversas materias que le asigna la Constitución como uno de los dos únicos poderes constituidos.

Por eso no es posible sostener que el artículo único de la Ley N°31355 atenta contra los artículos 132 y 133 de la Constitución, al establecer, en forma general, que la cuestión de confianza puede plantearse sobre “materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno”, por lo cual precisa que entre estas materias no se encuentra “la aprobación o no de reformas constitucionales” y “las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos”.

La Ley 31355 no es contraria al equilibrio de poderes, no “restringe indebidamente la facultad de los ministros de plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande”. Agrega el Congreso, en su respuesta a la demanda del Ejecutivo, que la cuestionable disolución del Congreso en 2019, reveló importantes vacíos constitucionales que impiden el desarrollo de una normal relación, equilibrio y control recíproco entre Poderes, los frenos y contrapesos a los que alude la doctrina.

Por ello el Poder Legislativo vio conveniente el desarrollo de los artículos 132 y 133 de la Constitución, a fin de garantizar que no se altere dicho equilibrio ni se produzca una afectación de las competencias de los otros poderes del Estado, a través de cuestiones de confianza que impliquen modificación o distorsión de normas constitucionales sin límite material. Y más aún no es posible admitir que el Poder Ejecutivo se arrogue determinar a su criterio cuándo se rechazan tales cuestiones de confianza para efectos del uso de la atribución presidencial de disolver el Parlamento, lo cual efectivamente y con toda convicción vulnera el equilibrio de poderes al dejar al arbitrio del Poder Ejecutivo la definición del momento en que puede hacer uso del mecanismo de control político más grave que la Constitución le confiere.

Todas estas razones abonan en favor de la constitucionalidad de la Ley 31355 que no atenta contra el principio de separación de poderes, ni contra el balance y equilibrio entre órganos constitucionales.

f) Contenido de la cuestión de confianza

Limitar las materias que pueden ser el contenido de la cuestión de confianza facultativa establecidas en el artículo único de la Ley N.º 31355, coincide con el criterio señalado expresamente por tres magistrados del Tribunal Constitucional en el Caso de disolución del Congreso (Expediente N.º 00006-2019-CC/TC). Así, en su voto singular los magistrados Ferrero Costa y Blume Fortini establecen los siguientes criterios:

a) *No cabe solicitar cuestión de confianza sobre materias de competencia del Congreso de la República.*

b) *No cabe plantear cuestión de confianza sobre materias que no estén referidas a medidas que el Poder Ejecutivo requiera para su gestión.”*

En el mismo sentido el voto singular del magistrado Sardón de Taboada establece como lineamiento que:

“El Poder Ejecutivo no puede plantear cuestión de confianza sobre proyectos de ley referidos a atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso de la República, de otro poder u organismo constitucionalmente autónomo.”

g) Procedimiento parlamentario para la decisión sobre la cuestión de confianza

El Ejecutivo sostiene en su demanda que:

La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley señala que ‘la cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso’. Se trata de dos reglas sobre el procedimiento a seguir por parte del Congreso para adoptar una decisión respecto a la cuestión de confianza que plantee el Poder Ejecutivo. Pero este extremo de la Ley contraviene la posición del Tribunal Constitucional respecto a las diferentes formas en que puede manifestarse la decisión del Congreso en torno a una cuestión de confianza. En la sentencia del proceso competencial sobre la disolución del Congreso, el Tribunal fue claro en señalar que la misma podía manifestarse de diversas formas, no solo mediante la votación formal en el Congreso [STC N.º 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República):

Asimismo, afirma que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N°31355 atenta contra el artículo 201º de la Constitución y el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al establecer que la cuestión de confianza *“es aprobada o*

rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso”, debido a que “contraviene la posición asumida por el Tribunal Constitucional respecto a las diferentes formas en que puede manifestarse la decisión del Congreso en torno a una cuestión de confianza”.

Lo cierto es que esa sentencia, que apoyó la relativización de las formas y posibilidades en la aprobación o denegación de la cuestión de confianza, llegó al extremo de que cuatro magistrados (Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera) afirmaron posibles supuestos extraordinarios:

“Si bien es cierto que, en la mayor cantidad de escenarios, la verificación del otorgamiento o denegación de la cuestión de confianza se puede advertir con el acto de la votación en el Congreso de la República, también es importante considerar que existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada”.

Pero el contrapeso doctrinal y jurídico estuvo en la posición de tres magistrados que asumieron la perspectiva contraria (Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada) que es la misma de la disposición impugnada. Ellos sostuvieron en su voto singular que:

Hay que partir de la consideración que, en armonía con la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República, la cuestión de confianza por iniciativa ministerial exige una declaración expresa del Parlamento, al punto que, el Reglamento del Congreso (artículo 86, inciso ‘e’) manda que esta sea debatida en la misma sesión en la que se plantea o en la siguiente. En tal sentido, lo enfatizamos, no caben aquí interpretaciones tácitas de la voluntad del Parlamento.”

Coincidió el Voto Singular del magistrado Sardón de Taboada:

“Como regla general, la manifestación de la voluntad de los entes estatales debe ser expresa, para que pueda ser cierta y debidamente conocida por la ciudadanía. Por

excepción, una norma jurídica puede establecer, previamente y con carácter general, un sentido determinado a su silencio o sus actos. En este caso, no existía ni existe dicha norma; el Ejecutivo no podía inventársela a última hora, para condicionar la actuación del Congreso.”

A lo que se agregó la opinión del magistrado Miranda Canales que precisó lo siguiente: *“Considero importante reiterar que esta sentencia no agota el debate ni la regulación de la cuestión de confianza, por lo que la respuesta que dé el Tribunal Constitucional, no impide futuros ajustes de la institución a través de modificaciones del reglamento del Congreso y de la propia Constitución.”*

Hemos destacado la importancia de definir las materias por las cuales es posible que el Ejecutivo pueda presentar la cuestión de confianza ante el Parlamento. El voto singular del magistrado Miranda Canales es ilustrativo al respecto:

“La ley impugnada circunscribe la cuestión de confianza a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, y a su vez prohíbe plantear cuestión de confianza sobre los siguientes aspectos: las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos. Del mismo modo, la primera disposición complementaria final establece que solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

Miranda precisa que es importante la decisión del legislador de restringir la cuestión de confianza lo que no es inconstitucional. Se remite a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha señalado que las materias sobre las que puede versar la cuestión de confianza no son del todo amplias y pueden ser restringidas. Recuerda, como lo hemos mencionado ut supra, que en la sentencia del expediente 6-2018-PI el alto Tribunal señaló que

la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. Sin embargo, la jurisprudencia ha establecido supuestos y materias en los que no cabe hacer cuestión de confianza.

Por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 006-2019-CC/TC, el TC señaló que no se puede hacer cuestión de confianza sobre materias que comprometan la división de poderes, la supresión de alguna cláusula de intangibilidad (la forma de gobierno, o el estado de derecho, entre otras). Asimismo, que no se puede condicionar el sentido de la decisión que sea competencia de otro órgano estatal. Y que no cabe plantear cuestión de confianza en materias que no permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de marcado interés público.

El Tribunal Constitucional avanzó en enumerar situaciones que podrían quedar fuera de lo constitucionalmente permitido para una cuestión de confianza. Y el legislador quiso complementar estos supuestos dentro de lo constitucionalmente permitido a través de la Ley 31355. Miranda se retrotrae a su voto singular emitido para la sentencia del expediente 6-2019-CC donde señaló que dicho pronunciamiento no tiene por qué agotar el debate ni la evolución de la institución constitucional de la cuestión de confianza. Considera que una regulación dada por el legislador que modifique la institución de la cuestión de confianza no está constitucionalmente prohibida.

A contracorriente de los ponentes que consideraron que la sola limitación de la institución de la cuestión de confianza facultativa atenta contra el cometido desarrollado por el TC. Miranda Canales no aparece convencido del modo en que estas concretas limitaciones resulten un ámbito constitucionalmente prohibido para el legislador por lo cual tomó distancia de quienes proponían declarar fundada la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 31355.

h) Cuestión de confianza sobre reformas constitucionales

Otro aspecto que el Congreso destaca es que conforme a la STC Expediente N° 00006-2019-CC/TC, no existe un criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional acerca de la presentación de cuestiones de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional, por diversas consideraciones. Se ha discutido ampliamente la posibilidad de que el Ejecutivo pueda plantear la cuestión de confianza para la aprobación de reformas constitucionales. Se ha advertido que implicaría un gran riesgo para el sistema democrático de derecho configurado en el artículo 43° de la Constitución que destaca su organización por el principio de separación de poderes, que el Poder Ejecutivo tuviera la capacidad de intervenir en competencias exclusivas y excluyentes de otros poderes del Estado.

La ley 31355 precisa que entre las “materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno” no se encuentran “las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales”, ni “las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos”.

Sin embargo, el Ejecutivo alegó que el Tribunal Constitucional no ha considerado incompatible con la Constitución plantear cuestiones de confianza sobre proyectos orientados a modificarla. Lo que ha hecho es establecer determinados criterios en caso esta situación se presente. Se refiere a los fundamentos jurídicos de la STC N° 00006-2019-CC/TC (Caso disolución del Congreso de la República). Pero la sentencia del Tribunal Constitucional no ha establecido un criterio jurisprudencial sobre cuestiones de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional, por diversas consideraciones. En el auto de calificación de la demanda de conflicto competencial interpuesta por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo del 29 de octubre de 2019 y publicado el 4 de noviembre de 2019, el Tribunal

Constitucional aclaró que no iba a dilucidar la pretensión sobre la cuestión de confianza respecto de leyes de reforma constitucional.

El TC no emitiría pronunciamiento sobre cuestiones de confianza por proyectos de ley sobre reformas constitucionales, algo claramente reiterado en el mismo proceso competencial a través del auto 3, de 18 de noviembre de 2019, publicado el 22 de noviembre de 2019, en el que señaló lo siguiente:

“Este Tribunal considera que el auto de calificación de la demanda ha sido suficientemente claro, al precisarse en los fundamentos 14 y 15 del mismo que no es materia de conocimiento de este proceso competencial la cuestión de confianza referida a la aprobación de normas de reforma constitucional. En tal sentido, no ha sido admitida la pretensión a que se hace referencia en el extremo a) del fundamento 14 del auto de calificación de la demanda.”

Más claro aún, los magistrados Ferrero Costa y Blume Fortini en su voto singular, ratificaron que no era materia del proceso competencial la cuestión de confianza referida a la aprobación de leyes de reforma constitucional. Ambos precisaron que *“la ponencia que fuera entregada a los magistrados de este Tribunal y publicada en la página web institucional, no contenía referencia alguna a la cuestión de confianza sobre reforma constitucional ni tampoco fue objeto de debate en la audiencia pública ni en la deliberación del 14 de enero de 2020 en sesión pública del Pleno de este Tribunal”*.

Asumir que el Presidente del Consejo de Ministros o los ministros pueden plantear cuestiones de confianza con el propósito de aprobar o no una ley de reforma constitucional implica desconocer la autonomía constitucional del Congreso para cumplir la función legislativa encaminada a regular diversas materias, que le asigna la propia Constitución como uno de los dos únicos poderes constituidos: el Congreso de la República y el pueblo.

En los Dictámenes de la Comisión de Constitución y Reglamento, que dieron origen a la Ley N.º 31355, se exponen las sustentaciones de diversos especialistas en materia constitucional, entre ellos los ex magistrados del Tribunal Constitucional Gerardo Eto Cruz, Oscar Urviola Hani, Carlos Mesía Ramírez y Ernesto Álvarez Miranda, así como los abogados Domingo García Belaúnde, Alberto Bórea Odría y Luis Castillo Córdova. Todos en la misma línea, sostienen que el Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza para forzar la aprobación de una reforma constitucional en tanto que ésta es una atribución del Congreso de la República.

Ángel Delgado Silva en el documento s/n (Proveído N.º 3998883), dijo lo siguiente:

(...)

La potestad constitucional para reformar la Constitución le corresponde en exclusiva al Congreso de la República: ‘Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso’ (Art. 206º de la Carta Política). Si el Jefe de Estado, que personifica a la Nación, está impedido de observar las leyes de reforma constitucional, ello quiere decir que carece del medio o instrumento jurídico para expresar su eventual disconformidad con el cambio suscitado en alguna parte de la Constitución, ¿cómo entonces se puede sostener seriamente que el Presidente del Consejo de Ministros puede hacer una cuestión de confianza sobre materias que implican reformas constitucionales? (...)

Delgado se refiere al absurdo de que el Presidente no puede observar una ley de reforma constitucional por lo cual sería enorme y desproporcionada exigirla mediante una cuestión de confianza.

Domingo García Belaúnde en el documento s/n (Proveído N.º 399767), responde lo siguiente:

(...) Ante una reforma constitucional nadie, ni siquiera el Consejo de Ministros puede hacer o plantear una ‘cuestión de confianza’. Y si la plantean indebidamente, su

rechazo no trae consecuencias (...). Si pese a lo anterior, el presidente del Consejo de Ministros, en forma indebida, plantea una cuestión de confianza, el Congreso no debe tramitarla sino devolvérsela y eventualmente iniciar el trámite para interpelación por infracción de la Constitución.

No es posible sostener que el artículo único de la Ley N.º 31355 atente contra los artículos 132º y 133º de la Constitución, al establecer, en forma general, que la cuestión de confianza puede plantearse sobre “*materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno*”, precisando que entre estas materias no se encuentran “*las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales*”, ni “*las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos*”.

i) *Importancia de la segunda sentencia del Tribunal Constitucional sobre cuestión de confianza*

Todo Tribunal Constitucional tiene la obligación de aplicar el principio de previsión mediante el cual se predetermina la totalidad de las “consecuencias” de sus actos jurisdiccionales. Así lo señaló Supremo Interprete de la Constitución en la sentencia recaída en el Expediente N° 0024-2003-AI/TC:

“Los actos jurisdiccionales (tras la expedición de una sentencia) deben contener el augurio, la proyección y el vaticinio de una “mejor” realidad político-jurídica y la cancelación de un otrora “mal”. Cabe preguntarse, por ello, qué consecuencias tuvo la sentencia que convalidó la disolución del Congreso realizada el 30 de setiembre de 2019. En nuestra opinión, sentó las bases para la catástrofe sanitaria y económica experimentada en el Perú el 2020. Al no tener el contrapeso del Congreso, en efecto, la respuesta gubernamental al COVID-19 fue poco escrutada. Consecuentemente, nuestro desempeño sanitario y económico fue el peor del vecindario”.

A este concepto se agrega que en situaciones de emergencia se debe respetar el Estado de derecho incorporando en la legislación importantes garantías contra el abuso: los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad cuyo respeto está sujeto a un control parlamentario efectivo e imparcial y a un control judicial significativo por tribunales independientes.

El voto singular de los magistrados Ferrero Costa, Blume y Sardón de Taboada, respecto de la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 31355, señala que el estado de emergencia decretado por el Ejecutivo debió estar sujeto a un control parlamentario efectivo e imparcial. Pero esta situación deseable política y socialmente no se pudo dar. Al disolver el Congreso, dando por denegada fácticamente una cuestión de confianza referida a una atribución constitucional exclusivamente parlamentaria, el Ejecutivo debilitó sustancialmente dicho control. Además, de que, debido a una reforma constitucional previa, promovida por el mismo Ejecutivo, no pudieron postular al Congreso extraordinario quienes habían integrado el Congreso disuelto. Así, el control parlamentario sobre las medidas sanitarias decretadas ante el COVID-19 fue muy débil o simplemente no existió.

Dicho voto singular también aborda la concentración de poder derivada de la disolución del Congreso de 30 de setiembre de 2019, que no ha sido considerada en sus graves consecuencias negativas. Y destacan que los autores de la ponencia insisten en propiciar una nueva y aún mayor concentración, a base de una interpretación peculiar del principio de separación de poderes. Para quienes suscribieron el voto singular, la Ley N° 31355 restaura el equilibrio de poderes establecido en la Constitución. Un equilibrio roto por la disolución del Congreso, convalidada por la sentencia de mayoría del TC. Ferrero Costa, Blume y Sardón de Taboada rescatan los criterios contenidos en sus votos singulares emitidos en aquella ocasión y votaron por declarar la Ley 31355 constitucional e INFUNDADA en todos sus extremos la demanda presentada por el Ejecutivo.

La importancia de esta sentencia radica en que significa una verdadera rectificación de conceptos referidos a los contenidos de la cuestión de confianza y la presunta denegación fáctica que fue amparada por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la disolución del Congreso declarada por el Presidente Martín Vizcarra el 30 de septiembre de 2019, como veremos a continuación.

j) *La Ley N° 31355 es constitucional y llena los vacíos existentes en la materia*

Los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y Blume Fortini, en voto singular conjunto, consideraron que la Ley 31355, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132° y en el artículo 133° de la Constitución Política del Perú, no adolece de ninguna inconstitucionalidad formal o sustantiva. Discreparon de la ponencia preparada para resolver este caso en la medida que reitera la distorsión en que incurrió la sentencia de mayoría en el caso Disolución del Congreso.

“Dicha sentencia buscó absolver una pregunta específica, surgida a propósito de una reforma del Reglamento del Congreso: ¿puede hacerse cuestión de confianza sobre proyectos de ley o solo sobre políticas de gobierno?”

Destacaron que dieron respuesta afirmativa a la pregunta sobre leyes propiamente dichas, no sobre leyes de reforma constitucional, que son menos del 1% de las leyes:

“Nunca consideramos que la Constitución permitiera hacer cuestión de confianza sobre proyecto de ley de reforma constitucional ni sobre atribuciones constitucionales exclusivas del Congreso u otros organismos constitucionalmente autónomos”.

Los magistrados rescatan los votos singulares que emitieron en el caso Disolución del Congreso, que justifican la desestimación de la demanda en cuestión “Nosotros no hemos cambiado de opinión”, afirmaron. Respecto de la separación de poderes los votos singulares destacan que tal como lo señalaron en el caso disolución del Congreso, no es posible permitir que el Ejecutivo haga cuestión de confianza sobre reformas constitucionales o atribuciones

constitucionales exclusivas del Congreso porque implicaría someterlo. Y, además, teniendo en cuenta que el Congreso está integrado por una pluralidad de representantes del pueblo, y el Ejecutivo, a cargo de uno solo, hacerlo significaría abjurar del pluralismo consustancial a la democracia. Son muy críticos de la primera sentencia y explican claramente porqué:

“En nuestra opinión, al convalidar la denegatoria fáctica de una cuestión de confianza realizada sobre un proyecto de ley referido a una atribución constitucional exclusiva del Congreso, la sentencia del caso Disolución del Congreso vació de contenido el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución. Este dice que el gobierno del Perú: es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Ni las funciones que desarrollan ni la manera como se conforman los poderes elegidos Legislativo y Ejecutivo, permitían aceptar dicha idea. No casualmente, al establecer la estructura del Estado, la Constitución se ocupa primero del Legislativo y después del Ejecutivo porque antes de ejecutar las leyes es necesario concebirlas”.

Blume Fortini se esfuerza por esclarecer la constitucionalidad de la Ley N° 31355 y señala las razones por las que la considera plenamente constitucional. El exmagistrado del Tribunal Constitucional, además ha subrayado:

“La facultad que tiene un ministro y la del presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza conforme al último párrafo del artículo 132 y al artículo 133 de la Constitución Política del Perú, está referida a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose, entre ellas, las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos”.

La Ley N° 31355 es compatible con la Constitución

“Ni la ley en sí misma ni ninguno de sus dispositivos vulnera la Constitución por la forma o por el fondo, de forma total o parcial, o de manera directa o indirecta. Por el contrario, se trata de una ley totalmente compatible con la Constitución, expedida por el Congreso en ejercicio legítimo de sus competencias constitucionales. Particularmente de su atribución legislativa prevista en los artículos 102, numeral 1, y 103 de la Carta Fundamental”.

Blume precisa que no tiene vicio de forma, como aduce erróneamente la ponencia, que absurdamente sostiene que excede la esfera de competencias del legislador y despliega efectos concretos en las posibilidades de actuación del Poder Ejecutivo, al establecer supuestos y condiciones de limitación en el ejercicio de la cuestión de confianza facultativa. Tampoco su elaboración ha prescindido de las pautas procedimentales o del modo de producción normativa establecido en la Constitución, ni ha sido expedida por órgano incompetente, menos aún regula alguna materia reservada por la Constitución a otra fuente, supuestos que serían infracciones formales de la Constitución y que en este caso no se han dado. Considera además que la ley respeta a cabalidad el marco constitucional de producción normativa. No lo ha alterado ni debía seguir el procedimiento de reforma constitucional porque es una ley de desarrollo constitucional que establece precisiones y límites razonables respecto del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en sus artículos 132°, in fine, y 133°, advirtiendo lo siguiente:

“La ley tampoco presenta vicio de fondo, su contenido normativo no colisiona, entra en discordia, desborda o vacía de contenido de alguna forma algún postulado constitucional. No ha transgredido la voluntad del constituyente que se trasluce del texto constitucional. El delimitar el contenido de uno o varios dispositivos constitucionales en el marco de las potestades interpretativas del Congreso, bajo cánones razonables y en procura de evitar abusos o arbitrariedades o puede entenderse

de ninguna manera como una transgresión a la Constitución. Es más bien una manera de frenar el abuso que ella proscribe claramente en el último párrafo de su artículo 103. Y ha sido precisamente dentro de lo constitucionalmente posible, válido y hasta necesario, que el legislador ha delineado el contenido de la cuestión de confianza y establecido limitaciones a su uso, precisando que esta está referida a materias de competencia del Ejecutivo relacionadas a la concreción de su política general de gobierno, y que no se encuentran entre ellas las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos”.

k) La Ley N° 31355 sigue la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de cuestión de confianza

No es cierto que con esta ley se hubiera soslayado la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de cuestión de confianza. En el voto singular Blume, Ferrero Costa y Sardón de Taboada, respecto del caso Disolución del Congreso, reiteran que la cuestión de confianza ha sido regulada de manera abierta en la Constitución con la finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso. Blume subraya, “para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera”

Esta reiteración recuerda que siempre han considerado que la apertura en la regulación constitucional de la cuestión de confianza está referida exclusivamente a las medidas que el Ejecutivo requiera para “su gestión”. Ello indica que no pueden versar sobre cualquier materia, sino sobre las que atañen a su tarea de administración gubernamental. La regulación de la Ley 31355 se circunscribe a los casos de concreción de la política general de gobierno del Ejecutivo, es por tanto perfectamente compatible con esta posición.

l) La Ley N° 31355 contiene dos limitaciones que son plenamente constitucionales

Las dos limitaciones que establece para el ejercicio de la cuestión de confianza: que no procede para reforma constitucional ni para casos que afecten competencias exclusivas del Congreso o de órganos constitucionalmente autónomos no se alejan de la jurisprudencia constitucional ni son inconstitucionales. Respecto de la primera limitación, al voto singular de los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y Blume Fortini se agregó el del Magistrado Miranda Canales que señaló tajantemente que no concordaba con la sentencia de mayoría que hace precisiones no pedidas respecto de la cuestión de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional, dando a entender que es factible esa posibilidad.

Al apartarse el Magistrado Miranda de forma clara, expresa e indubitable, de esa postura es evidente que la posición minoritaria del Tribunal Constitucional es la que considera que se pueden plantear cuestiones de confianza sobre posibles reformas constitucionales. Mientras que la posición contraria es ratificada con la votación sobre la ley 31355 que no acepta el uso de la cuestión de confianza para reformas constitucionales.

Por la segunda limitación, se proscribe el abuso de la cuestión de confianza y su uso para menoscabar las atribuciones del Congreso de la República u otro órgano constitucional autónomo del Estado, para alterar o poner en jaque el equilibrio de poderes o los principios democráticos, para someter y condicionar a otro órgano o Poder del Estado en sus decisiones, para invadir la competencia de otras dependencias del Estado o para romper la normal relación inter órganos y generar conflictos políticos contra la convivencia democrática. Dice Ernesto Blume en su voto singular:

La cuestión de confianza debe ser ejercida con prudencia, razonabilidad y solo para casos excepcionales, sin enervar o desequilibrar el contrapeso que debe existir entre poderes y órganos del Estado, y siempre con la intención de que el Ejecutivo

encuentre algún respaldo político del Legislativo sobre algún aspecto de sugestión. Por algo se llama cuestión de confianza.

m) Necesidad de precisar el grado de la regulación “abierta” de las materias que pueden ser objeto de cuestión de confianza

La regulación “abierta” no significa que el Ejecutivo pueda plantearla por materias que afectan los procedimientos y las competencias del Poder Legislativo o de otros órganos constitucionales. Esta apertura no implica desconocer la autonomía de estas entidades ni ninguna distorsión de este claro criterio jurisprudencial sentado por el Tribunal Constitucional, de ahí la conveniencia del énfasis puesto en la pertinencia y la constitucionalidad de la primera Disposición Complementaria de la Ley N° 31355 en cuanto establece la exigencia de debate, su conclusión y la condición expresa de la votación para la aprobación o desaprobación de la cuestión de confianza. A lo que se agrega que el resultado debe ser comunicado expresamente al Poder Ejecutivo mediante oficio para que surta efecto. Muy importante el relieve de que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión, respecto de la cual no caben, en modo alguno, supuestos de denegación fáctica o de otra naturaleza.

Es esencial la decisión de aprobar o desaprobar la cuestión de confianza como facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la República, y que debe comunicarse de manera expresa y formal al Ejecutivo mediante oficio, a partir del cual surtirá efecto: Solo el Congreso está habilitado constitucionalmente para interpretar el sentido de su decisión.

n) La necesaria formalidad en las comunicaciones entre poderes

La simple revisión del Reglamento del Congreso permite comprobar que, al igual que para los resultados de la cuestión de confianza facultativa, en los demás procedimientos de control político, las comunicaciones entre los poderes del Estado se realizan de forma expresa y se plasman en documentos escritos de los cuales depende los efectos jurídicos correspondientes. Sin que ello sucede no es posible avanzar a la siguiente etapa de actividad

entre los poderes del Estado y menos aún culminar con el procedimiento de control político en curso. Así podemos verlo en los siguientes procedimientos;

- a) La Investidura del Consejo de Ministros
- b) La interpelación de los ministros
- c) Estación de preguntas y respuestas
- d) Moción de censura
- e) Pedido de información a los ministros y autoridades de gobierno
- f) Cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública
- g) Comunicaciones de las comisiones investigadoras del Congreso
- h) Acusación constitucional contra altos funcionarios del estado
- i) Vacancia del Presidente de la República
- j) Control sobre legislación delegada y de los tratados ejecutivos

En todos los casos señalados podemos constatar que los procedimientos parlamentarios tienen el factor en común de realizarse y canalizarse de forma expresa, para obtener sus efectos jurídicos. Por ello es totalmente explicable que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31355, disponga que el *“resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto”*, lo cual sigue la lógica jurídica de los demás procedimientos de control político contemplados en el Reglamento del Congreso, dentro de lo constitucionalmente posible y necesario. El Congreso mediante el Dictamen de Insistencia de la Comisión de Constitución y Reglamento, absuelve la observación a la autógrafa de la ley impugnada:

“Con relación a la forma en que el Congreso aprueba o rechaza la confianza y el momento en que surte efectos, se trata de un ámbito de la actuación parlamentaria cuyo desarrollo corresponde únicamente al propio Congreso, en atención a su autonomía. Pero además, lo que se señala en la ley observada está referido a un

proceder similar al que corresponde a todos los demás actos parlamentarios: se vota luego del debate (no puede ser antes del debate), la voluntad se expresa luego de la votación (no se puede establecer válidamente una voluntad colegiada si no se ha votado previamente) y surte efectos luego de su comunicación mediante oficio al destinatario. En la aprobación de una ley el Congreso primero debate, luego vota. Una vez que vota, se elabora la autógrafa que es enviada al Ejecutivo. Corre el plazo de 15 días para promulgarla u observarla a partir de que llega la documentación al Ejecutivo (la decisión surte efectos)”, (Página 22 del Dictamen de Insistencia de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, correspondiente a los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR, publicado el 10 de octubre de 2021).

Aspecto totalmente coincidente con el Voto Singular del magistrado Sardón de Taboada en el Caso disolución del Congreso:

“Como regla general, la manifestación de la voluntad de los entes estatales debe ser expresa, para que pueda ser cierta y debidamente conocida por la ciudadanía. Por excepción, una norma jurídica puede establecer, previamente y con carácter general, un sentido determinado a su silencio o sus actos. En este caso, no existía ni existe dicha norma; el Ejecutivo no podía inventársela a última hora, para condicionar la actuación del Congreso.”

En consecuencia, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31355, que establece que el resultado de la votación sobre la cuestión de confianza *“es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto”*, no vulnera ninguna disposición constitucional.

o) Exclusividad del Congreso para interpretar su decisión en materia de cuestión de confianza

La interpretación constitucional es el proceso para determinar o asignar sentido a las disposiciones de la Constitución. Antes se concebía como la búsqueda de la voluntad original e histórica del constituyente, pero ahora se trata de una determinación adecuada a la realidad viva y dinámica. Los tribunales, el Congreso y la Academia son los “*albaceas*” de la obra constitucional.

Ejercer la interpretación implica percibir integralmente los fenómenos políticos y jurídicos en un tiempo y espacio específico. que integran y rodean el texto constitucional para elegir el sentido que mejor se adecúa a los valores y fines de las disposiciones constitucionales.

La demanda de inconstitucionalidad del Poder Ejecutivo sostiene, equivocadamente, que la intención del legislador ha sido dictar una ley de interpretación auténtica de los artículos 132° y 133° de la Constitución. Pero como hemos visto no es así, se trata de una ley de desarrollo constitucional que aprobada conforme al procedimiento parlamentario no vulnera los artículos 132° y 133° de la Constitución, como ya hemos señalado y verificado.

El Congreso en su contestación de demanda, concluye que es absolutamente claro que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N°31355, al disponer que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión respecto de la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza, no vulnera ninguna disposición constitucional, por el contrario, corresponde a su condición de poder constituido.

p) Imposibilidad del poder ejecutivo de interpretar el sentido de la decisión de la cuestión de confianza

Es evidente que el Ejecutivo no puede interpretar la cuestión de confianza, pero en su afán de imponerse al Legislativo contradice la atribución de interpretación constitucional que da a este último la Constitución y en el extremo de la poca racionalidad jurídica afirma que:

“La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley, al señalar que ‘solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión’ sobre la cuestión de confianza planteada conforme a los artículos 132° y 133° de la Constitución, a la vez de resultar contraria a las competencias del Tribunal Constitucional como órgano de control y supremo intérprete de la Constitución, también impide que el Poder Ejecutivo pueda realizar una valoración política o ‘interpretar’ (en palabras de la Ley) la decisión asumida por el Congreso respecto a una cuestión de confianza, facultad que ha sido reconocida como constitucional por el Tribunal Constitucional, en el marco del proceso competencial sobre la disolución del Congreso de la República.

En este caso, el Poder Ejecutivo consideró denegada la cuestión de confianza planteada el 30 de setiembre de 2019 respecto al marco normativo y el procedimiento seguido para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, por cuanto el Congreso, a pesar del planteamiento realizado, continuó con la elección.

Nada en la lógica constitucional ni en el principio de separación de poderes permite afirmar que el Poder Ejecutivo “pueda realizar una valoración política o ‘interpretar’ la decisión asumida por el Congreso respecto a una cuestión de confianza”. No se puede dejar en manos del Presidente de la República la potestad de determinar cuándo se entiende aceptada o denegada la confianza porque podría disolver el poder que representa a toda la nación, a voluntad. Frente a esta posición el Tribunal ha señalado que el escenario es distinto si el planteamiento de la cuestión de confianza fuera sobre materias que comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Para lo cual, sin ánimo de exhaustividad, ha precisado los siguientes:

- (i) Que el planteamiento de la cuestión de confianza esté relacionado con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de*

poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.);

- (ii) Que el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal; y,*
- (iii) Que el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice respecto de materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público. (...).”*

Queda claro para el Tribunal Constitucional que el Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza con el propósito de condicionar el sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal.

¿Con qué lógica se le puede conceder al Poder Ejecutivo la facultad para interpretar y determinar el sentido de la decisión de aprobación o rechazo de una cuestión de confianza, cuando dicha competencia es de otro órgano estatal como el Congreso de la República?

Si al Poder Ejecutivo se le concediera la facultad de interpretar el sentido de la decisión del Congreso de la República sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza, tal como alegó ¿no se le estaría otorgando anticipadamente la posibilidad de condicionar el sentido de la decisión del Congreso de la República?

En este escenario la decisión del Congreso terminaría no solo siendo subordinada, sino finalmente totalmente irrelevante, pues el Ejecutivo sería, en última instancia, el órgano que, al interpretar, determinaría el sentido de la decisión del Congreso de la aprobación o rechazo de una cuestión de confianza planteada, usurpando claramente una interpretación que constitucionalmente le es inherente por su alta legitimidad de origen.

Tampoco en una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley el Poder Ejecutivo tiene la atribución de interpretar el sentido de la decisión de aprobación o rechazo de la cuestión de confianza. Ello se deduce de la STC N.º 00006-2019-CC/TC (Caso disolución del Congreso) en la que el Tribunal Constitucional señaló que la cuestión de confianza sobre proyectos de ley debe interponerse “respecto de materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno”

Por tanto, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31355, sobre la aprobación de la cuestión de confianza por el Congreso de la República es acertada y precisa al determinar que se concreta a través de la votación y la comunicación expresa al Poder Ejecutivo para que surta efectos, y que dicha manifestación de voluntad quedará finalmente materializada con la aprobación final del proyecto de ley por el Congreso de la República.

2.11 Reiteración de la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de confianza

El presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, planteó el 17 de Noviembre 2022, ante el Congreso, cuestión de confianza para que se aprobara un proyecto de derogatoria de la ley 31399 que fortalece el proceso de aprobación de las normas de reforma constitucional y refuerza la figura del referéndum. Al respecto expuso:

“Lo que pretendemos es establecer una facultad del pueblo como poder constituyente de participar activamente en temas de mayor relevancia”.

La norma, promulgada a principios del año 2022 por el Legislativo, establece que no pueden ser sometidas a consulta popular las materias que no sean tramitadas según el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política, lo cual implica su previa aprobación por el Congreso, por mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Precisa, además, que la convocatoria a referéndum debe ser efectuada por la autoridad electoral en plazo no mayor de cuatro meses después de acreditadas las iniciativas, *“salvo que se trate de una reforma constitucional, en cuyo caso es convocado por el presidente de la República, por disposición del Congreso, de conformidad con el procedimiento establecido en el primer párrafo del artículo 206 de la Constitución Política”*.

El primer ministro señaló, durante su exposición, que todas las normas pueden ser derogadas, aun cuando hubieran recibido el aval del Tribunal Constitucional. Dijo también que la cuestión de confianza planteada por el gobierno, *“no implica ninguna intención de iniciar un proceso de cierre del Congreso”*. Pero advirtió que el Ejecutivo no requiere *“ni cinco días”* para disolver el Congreso, y como abogado conocía bien el camino para hacerlo.

“No vengo a presentar el proyecto de ley con el fin de cerrar el Congreso, lo que pretendemos es establecer la facultad del pueblo, como poder constituyente, de participar activamente en temas de mayor relevancia.”

Advirtió que, si el proyecto fuera declarado inadmisibile o improcedente, el Ejecutivo entendería que se habrá rehusado a aprobarlo con lo cual podía entenderse que aplicaría la figura de la denegación fáctica que usó Martín Vizcarra y que el Tribunal Constitucional, como hemos visto respecto de la constitucionalidad de la ley 31355, ya había rechazado. Y días antes el Primer Ministro pretendió dejar dicha Ley sin efecto mediante otra cuestión de confianza que fue archivada por mayoría.

El Presidente del Consejo de Ministros presentó la cuestión de confianza para que, supuestamente *“el poder constituido no se coloque por encima del poder soberano”*, sosteniendo:

“Téngase presente que la ley que solicitamos se derogue, la 31399, es una ley ordinaria, no es constitucional (...). También téngase presente que se puede derogar una ley que el Tribunal Constitucional haya declarado o no constitucional. El hecho

de que el Tribunal Constitucional declare la constitucionalidad de una ley no significa que no se puede derogar, como lo han sostenido algunos, entre comillas, prestigiosos constitucionalistas”.

“Si el Ejecutivo hubiese querido cerrar el Congreso, hubiésemos presentado dos o más proyectos de ley planteando dos o más cuestiones de confianza respecto de estos”.

El objetivo político del Poder Ejecutivo estaba claro en estas palabras del Primer Ministro que añadió que “nada impide formular” este mecanismo “de manera simultánea o sucesivamente”, de igual forma que el Parlamento aplica control político -a través de interpelaciones y censuras- de forma recurrente. Advirtió que, si la cuestión de confianza era declarada inadmisibile o improcedente, se entendería como un rehusamiento a su pedido.

“Si la confianza le es rehusada, (la Constitución) no dice rechazada expresamente, (...) el rehusamiento puede ser por cualquiera de esos mecanismos: declarar la inadmisibilidad, declarar la improcedencia o cualquier otro mecanismo. Eso lo entenderá el Ejecutivo como un rehusamiento de la cuestión de confianza que estamos planteando en este momento”.

Aníbal Quiroga opinó sobre el supuesto rehusamiento o denegatoria y dejó en claro que Aníbal Torres podría renunciar y se nombraría a un nuevo gabinete con el resultado final de que, después de este primer enfrentamiento, la disolución del Congreso aparecería más cerca. El destacado constitucionalista señaló:

“El Congreso está horquillado porque él (Aníbal Torres) ha dicho que si el Congreso no deroga la ley de referéndum se va a considerar que se le ha rehusado la confianza y entonces él y su gabinete tendrían que renunciar. El hecho es que se irá dejando una bomba para el Parlamento”.

Quiroga advirtió que el Congreso no puede derogar la Ley 31399 relacionada con el referéndum porque no solo fue aprobada por insistencia y promulgada por el Legislativo, sino

que además se encontraba en esos momentos en el Tribunal Constitucional, pendiente de resolución. Que eliminar esta norma “*significaría que el Parlamento está renunciando a sus facultades constitucionales*”. Precisó que el Ejecutivo incurrió en grave infracción constitucional al plantear esta cuestión de confianza, en contra de la Ley N° 31355 que confirma que esta figura no puede ser invocada por temas cuyo tratamiento es exclusivo del Parlamento.

Como era de esperarse la Mesa Directiva del Congreso rechazó el planteamiento del Ejecutivo. Su presidente, José Williams, señaló que la iniciativa del Gobierno “*interfiere directamente*” con las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso y colisiona directamente con el artículo 206 de la Constitución, que dispone que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Parlamento. Aludió a la posición de Torres Vásquez de que si su iniciativa no es atendida –el Ejecutivo entenderá que la cuestión de confianza ha sido rehusada:

“Es un claro intento de arrogarse la facultad exclusiva y excluyente del Congreso de aprobar o no la cuestión de confianza y de interpretar el sentido de la decisión. Resulta evidente que lo planteado por el ministro Torres excede el marco constitucional y legal debido a que desconoce las competencias del Congreso como titular de la relación fiduciaria entre el Ejecutivo y Legislativo, y, en consecuencia, representa una grave alteración al estado constitucional de derecho y a la separación de poderes, establecida en el artículo 43 de la Constitución de la República”.

Williams remarcó que la aprobación en primera votación de una reforma constitucional y la disposición para que el presidente de la República convoque a un referéndum para la aprobación de reformas constitucionales, es competencia exclusiva del Parlamento.

La cuestión de confianza presentada no se refería a una política general del Gobierno y sus fundamentos fueron los mismos que el Ejecutivo planteó en su demanda ante el Tribunal Constitucional sobre la Ley N° 31399, pendiente de sentencia. El TC consideró que:

“No es compatible con nuestro sistema de control constitucional que el Poder Ejecutivo intente derogar una ley que está siendo evaluada por su constitucionalidad. La Mesa Directiva, por mayoría, ha decidido rechazar la cuestión de confianza presentada por Aníbal Torres en nombre del Consejo, debido a que abarca temas prohibidos para este tipo de planteamiento, según lo establecido por el Tribunal Constitucional en el fundamento 185 de la sentencia del expediente Nro. 006-2019-CC y la Ley 31355. Además, hemos instado al Consejo de Ministros a cumplir rigurosamente con los parámetros constitucionales y legales al presentar la cuestión de confianza”.

Oportunamente el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad del Ejecutivo a ley que pone límites al referéndum, la misma por la cual el premier Aníbal Torres había presentado cuestión de confianza ante el Congreso, la Ley 31399, que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, de los derechos de participación y control ciudadanos

El TC exhortó al Congreso de la República a darle el mayor debate posible a toda iniciativa de reforma constitucional como parte de sus funciones constitucionalmente asignadas. Y en la fundamentación de su Resolución señaló que:

“Este Tribunal entiende que, en definitiva, la ley cuestionada, si es interpretada en el sentido ya descartado por este Tribunal, afectaría de modo significativo la participación de la ciudadanía y, en ese ámbito, ello también habría podido repercutir o incidir negativamente en el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo relacionadas con la promoción de dicha participación o en el robustecimiento de los canales democráticos de expresión ciudadana”.

Se evidenciaba el riesgo de que se repitiera el cierre del Congreso, inconstitucionalmente decidido por Martín Vizcarra, por lo cual los legisladores votaron ampliamente por acudir al TC por opinión sobre la cuestión de confianza. Con 98 votos centro, derecha e izquierda consideraron necesario el pronunciamiento del máximo intérprete de la Carta Magna mediante una demanda competencial contra el Ejecutivo y una medida cautelar. El presidente del Congreso informó en los medios que:

“Autorizado por el Congreso, hoy he presentado la demanda competencial y medida cautelar ante el Tribunal Constitucional respecto a ilegales ‘interpretaciones’ de la cuestión de confianza, con el objetivo de defender la institucionalidad del Congreso y la Constitución”.

Con la medida cautelar el Parlamento buscaba adelantarse a un eventual cierre de ese poder del Estado ante un posible rechazo a una nueva confianza solicitada por el Ejecutivo. Así quedó en manos del TC la interpretación del mensaje a la Nación de Pedro Castillo que el 24 de noviembre 2022 consideró que se había producido el “rehusamiento expreso” de la cuestión de confianza que presentó su gobierno -lo que ponía al Congreso al borde de una eventual disolución, si le negara una segunda. Aunque el Parlamento no había entrado al fondo del tema, solo rechazó de plano la petición de la cuestión de confianza por improcedente. Por tratarse de un rechazo meramente formal y no de fondo no se recurrió a la votación en el Pleno.

La polémica política alcanzó a todo el país y se reflejó en la prensa, radio y televisión como amenaza de un eventual cierre del Congreso.

2.12 Tercera Sentencia del Tribunal Constitucional sobre cuestión de confianza, recaída en demanda competencial interpuesta por el Congreso contra el Poder Ejecutivo, Expediente N° 00004-2022-PCC/TC

El Tribunal Constitucional hizo propicia la oportunidad para reiterar su línea jurisprudencial respecto de la cuestión de confianza cuando declaró fundada la demanda

competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo. Y anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 24 de noviembre de 2022, en cuanto establecía que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza. Claro e indubitable.

El 29 de noviembre de 2022, el Congreso de la República, interpuso demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo por haber planteado una cuestión de confianza para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE que implicaba un ejercicio irregular de sus competencias y significaba menoscabo de las atribuciones constitucionales del Legislativo. Destacó que el Poder Ejecutivo interpretó que se había denegado la confianza al rechazarla de plano y con ello, afectó sus atribuciones dado que el Congreso es la única autoridad que puede determinar el efecto de su decisión de rechazar de plano la cuestión de confianza.

El Procurador Público del Poder Ejecutivo, Luis Alberto Huerta Guerrero, contestó la demanda el 18 de enero de 2023, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando se declare infundada. Explico que el mensaje a la nación del 24 de noviembre de 2022, el Presidente de la república afirmó que el Congreso había “rechazado expresamente la cuestión de confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros”. Como resultado aceptó su renuncia para renovar el gabinete, formalizándose esta aceptación el 25 de noviembre de 2022. El presidente sostuvo que estos acontecimientos, la cuestión de confianza y la posterior aceptación de la renuncia, constituían un rechazo de la confianza solicitada.

Argumentos expuestos en la demanda competencial interpuesta por el Congreso

El Congreso de la República alegó que se trataba de un conflicto competencial atípico debido a que el presidente del Consejo de Ministros planteó cuestión de confianza para que el Presidente de la República aceptara su renuncia, en menoscabo de las atribuciones constitucionales del Congreso. En la sesión del Pleno del Congreso del 17 de noviembre de

2022, el presidente del Consejo, Aníbal Torres Vásquez, planteó una cuestión de confianza para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE, con carácter de urgencia. Una semana después el Oficial Mayor del Congreso le remitió copia fedateada del Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR, que rechazaba de plano dicha cuestión de confianza.

El Procurador del Congreso argumentó que, de acuerdo con los artículos 102 y 106 de la Constitución, el Congreso tiene la competencia para regular mediante Ley Orgánica dos temas: a) La estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, y b) el Presidente de la República convoque a referéndum una vez aprobada la reforma constitucional en primera votación. (Artículo 206 de la Constitución y artículo 44 de la Ley 26300, modificada por el artículo único de la Ley 31399, ambas leyes orgánicas).

En resumen, el Congreso solicita al Tribunal Constitucional que declare que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para interpretar y concluir, por su propia cuenta, que el Congreso le ha denegado o no la cuestión de confianza planteada ante el Pleno del Congreso el 17 de noviembre de 2022. Además, solicita que se declare nulo y sin efecto el acuerdo de la sesión del Consejo de Ministros del 24 de noviembre de 2021 en relación con la interpretación del sentido del Acuerdo de la Mesa Directiva que rechazó de plano la cuestión de confianza.

a) Contestación formulada por el Poder Ejecutivo a la demanda del Congreso

El Procurador del Poder Ejecutivo argumentó que resolver la controversia requería analizar la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, teniendo en cuenta que las competencias que exigen la interacción en decisiones políticas dirigidas a respetar y garantizar los derechos de las personas. Solicitó al Congreso que respete la Sentencia N° 00006-2018-PI/TC y, con ello la facultad del Poder Ejecutivo para presentar cuestiones de confianza, evitando interpretaciones que limiten su uso. Así mismo, criticó que el Congreso, al reclamar competencias exclusivas, niega la posibilidad de presentar cuestiones de confianza

relacionadas con modificaciones legales sobre el derecho a la participación política mediante referéndum.

Sostiene que puede plantear una cuestión de confianza de manera discrecional y que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, estableció que la Constitución regula de manera amplia los temas que pueden ser objeto de una cuestión de confianza, con el fin de asegurar que el Ejecutivo pueda llevar a cabo su política general de gobierno. Afirma que las limitaciones a esta facultad deben ser impuestas a través del control del Tribunal, no mediante una ley que especifique los casos en los que se puede plantear una cuestión de confianza. Según la mencionada sentencia, estas deben estar relacionadas con la política general del gobierno.

En cuanto a las reformas constitucionales, el Ejecutivo señala que el Tribunal Constitucional no ha considerado inconstitucional plantear cuestiones de confianza sobre proyectos de ley que buscan modificarla, sino que ha establecido ciertos criterios a tener en cuenta, como se detalla en los fundamentos 197 a 200 de la sentencia mencionada. El Poder Ejecutivo insistió en que la cuestión de confianza puede plantearse para reformar alguna disposición constitucional siempre que esté vinculada con alguna función o competencia del Poder Ejecutivo, ya sea exclusiva o compartida. Destacó que los temas que pueden dar lugar a una cuestión de confianza deben interpretarse de manera amplia, evitando su uso irrazonable o desproporcionado, y se acogió a mecanismos de control constitucional en tales situaciones.

Finalmente, pidió al Tribunal que respete su jurisprudencia previa sobre la facultad del Poder Ejecutivo para interpretar el artículo 134 de la Constitución, lo que incluye la posibilidad de considerar denegada una cuestión de confianza cuando el Congreso adopta conductas contrarias a lo solicitado o aprobado.

Por último, la defensa del Poder Ejecutivo destacó que el Tribunal Constitucional ha reconocido la facultad de este poder del Estado para interpretar el sentido de la decisión en la

cuestión de confianza. Y que la denegatoria no solo se manifiesta cuando formalmente el Congreso vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento. Vale decir que la decisión del Congreso sobre una cuestión de confianza no puede ser analizada desde una perspectiva solo formal, esto es, considerando únicamente la votación en el Pleno. Subraya que en el Acta de la Sesión del Consejo de Ministros del 24 de noviembre de 2022 se han expuesto las razones por las cuales, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Ejecutivo consideró denegada la cuestión de confianza planteada el 17 de noviembre de 2022.

En resumen, el Procurador del Ejecutivo apeló a la fundamentación de la sentencia por la cual el Tribunal Constitucional consideró válida la disolución del Congreso por denegatoria fáctica, a pesar de que ya existía la rectificación vía la sentencia posterior del TC respecto de la constitucionalidad de la Ley 31355 que hemos visto in extenso.

b) La cuestión procesal previa

Dado que el Consejo de Ministros, que planteó la cuestión de confianza, a la que se refiere la demanda, fue reemplazado por el presidido por la congresista Betsy Betsabé Chávez Chino, el TC debió determinar si se había producido sustracción de la materia. Pero el Tribunal consideró aplicable el artículo 104 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y precisó que admitida la demanda competencial, independientemente de la actividad o interés de las partes, el Tribunal, atendiendo al interés público de la pretensión discutida, impulsaba el proceso que concluiría con la sentencia, la cual carecería de objeto solo si cesara el presunto menoscabo a las competencias de un Poder del Estado u órgano constitucional antes de su expedición.

El Tribunal dio prioridad a sus fines de integrar, ordenar y pacificar las relaciones entre los poderes públicos y descartó la sustracción de la materia, ratificó su competencia jurisdiccional para pronunciarse sobre el fondo del asunto que giraba en torno a los siguientes problemas centrales:

La definición de la autoridad competente para determinar:

- (i) Cuando se ha producido un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza a la que se refieren los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución; y,
- (ii) El alcance de dicho rechazo, rehusamiento o negación;

La definición de la autoridad competente para:

- (i) Decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza; y, la valoración que corresponde dar a la decisión de “rechazar de plano” la cuestión de confianza que adoptó la Mesa Directiva del Congreso de la República; y,
- (ii) Si la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE se hizo en el ejercicio regular de sus competencias o si, por el contrario, menoscabó las atribuciones del Congreso de la República.

Ante esta controversia específica, propuesta por el Congreso, el Tribunal estimó necesario referirse previamente a la naturaleza y jerarquía del Reglamento parlamentario.

c) Jerarquía del Reglamento del Congreso

Aunque se le denomina "Reglamento", la Constitución establece que tiene rango de ley. El Tribunal Constitucional concluye que es una fuente primaria del derecho, sometida únicamente a la Constitución. Además, ha aclarado que no solo tiene fuerza de ley, sino también la naturaleza de una Ley Orgánica en el contexto de las leyes de desarrollo constitucional. El Reglamento del Congreso define las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, describe su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios. Estos procedimientos incluyen las reglas para el debate y aprobación de diversos tipos de leyes, el Reglamento del Congreso y las resoluciones legislativas, así como los procedimientos de control político y los procesos especiales para la designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos. Según el artículo 64, literal b), del Reglamento, los procedimientos de control

político abarcan, entre otros, la investidura del Consejo de Ministros, la censura y el otorgamiento de la confianza a los Ministros.

Entre los procesos de control político se encuentra el trámite y resolución de la cuestión de confianza, que tiene por finalidad debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere la gestión del presidente del Consejo de Ministros, junto al gabinete. Y en el artículo 86 del RCR se ha regulado el procedimiento para que el Congreso haga efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.

d) *Materias a las que puede referirse la cuestión de confianza*

El Tribunal ha distinguido entre dos situaciones diferentes relacionadas con la cuestión de confianza, las cuales no deben confundirse debido a sus razones y contextos completamente distintos. La primera es la "cuestión de confianza obligatoria," que requiere que dentro de los treinta días de haber asumido funciones, el Presidente del Consejo de Ministros acuda al Congreso con los demás ministros para presentar y debatir la política general del gobierno, solicitando la cuestión de confianza. Según el Tribunal, esta cuestión de confianza inicial debe entenderse como una legitimación de la formación del Consejo de Ministros y es "obligatoria" cada vez que se forme un nuevo gabinete. Si el Parlamento niega esta confianza a través de un acto expreso, el Presidente de la República deberá buscar una mayor conformidad con la línea política de la mayoría del Congreso.

La segunda es la cuestión de confianza facultativa, que puede ser solicitada tanto por un ministro individualmente como por el presidente del Consejo de Ministros en nombre de todo el gabinete. Si un ministro presenta una cuestión de confianza y ésta es rechazada, debe renunciar a su cargo. Si el presidente del Consejo de Ministros pide un voto de confianza y es rehusado, se produce una "crisis total del gabinete," implicando la renuncia de todos los ministros. La cuestión de confianza facultativa fue discutida en la Sentencia 00006-2018-

PI/TC, del 6 de noviembre de 2018, que indicó: “(...) la cuestión de confianza facultativa no establece supuestos específicos, a diferencia de la obligatoria regulada en el artículo 130”. Sin embargo, en el fundamento 75 de dicha sentencia se determinó que “la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera amplia, con el propósito de brindar al Poder Ejecutivo un amplio margen de posibilidades para obtener respaldo político del Congreso y llevar a cabo sus políticas”.

En la Sentencia 00006-2019-CC/TC, relacionada con las cuestiones de confianza referidas a reformas constitucionales, no hubo consenso entre los magistrados del Tribunal Constitucional, ya que solo 3 de los 7 magistrados votaron a favor. Por lo tanto, lo expresado en esos fundamentos no limita la potestad del Congreso de la República para legislar sobre el tema. El Tribunal concluyó que el Congreso tiene la competencia para delimitar la institución de la cuestión de confianza y determina el bloque de constitucionalidad aplicable al caso.

e) Bloque de constitucionalidad aplicable

En primer lugar, el bloque de constitucionalidad está compuesto por los artículos 132 y 133 de la Constitución que se refieren a la cuestión de confianza facultativa. A dichas disposiciones se refiere la Ley 31355, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada por dichos artículos, confirmada en su constitucionalidad, que precisa la facultad que tiene un ministro o un presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, de plantear una cuestión de confianza no encontrándose entre las materias de competencia del Poder Ejecutivo, las relativas a las reformas constitucionales ni las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 es muy claro sobre el procedimiento que debe seguir la decisión del Congreso respecto de la cuestión de confianza planteada, aprobada o rehusada luego de concluido el debate y realizada la votación

conforme al Reglamento del Congreso, comunicada expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto.

Así, solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión. En este mismo sentido la Mesa Directiva podrá rechazar de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas o por cualquier funcionario que no sea ministro de Estado. Igualmente, podrá rechazar de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicionen el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento.

f) Rechazo de plano, improcedencia y rehusamiento de la cuestión de confianza

Para el supuesto de que no se otorgue la confianza, el Tribunal advierte que la Constitución utiliza tres términos distintos en los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución que deben ser interpretados como “sinónimos”, dado que todos implican un análisis sustantivo que debe llevarse a cabo de acuerdo a los procedimientos previstos en la ley y en el Reglamento del Congreso, a fin de adoptar una decisión final en torno a la cuestión de confianza solicitada por el Poder Ejecutivo.

Conforme a la Ley N° 31355 y al literal c) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, la negación de la cuestión de confianza presupone un análisis sobre el fondo del asunto debatido en la misma sesión o en la siguiente. Presupone, igualmente, una decisión del Pleno, de aprobación o rechazo mediante votación luego de concluido el debate. Y dispone la comunicación de la decisión al presidente de la República, a través de oficio firmado por el presidente del Congreso y uno de los vicepresidentes, para que surta efectos.

En segundo lugar, el Reglamento del Congreso introduce una segunda figura que es el “rechazo de plano”, que no debe entenderse como rechazo, rehusamiento, o negación de una cuestión de confianza. El rechazo de plano presupone un análisis de la legitimación para plantear la cuestión; y de las materias a las que la cuestión no puede ni debe referirse. El artículo 86 del Reglamento establece quiénes se encuentran impedidos de presentarla. Asimismo, explicita que no es posible someter a cuestión de confianza determinadas materias. Ello significa que se excluye del debate parlamentario los supuestos allí recogidos a través de la figura del rechazo de plano. En el literal d) se señala que rechazará de plano la proposición que tenga por finalidad la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución, la aprobación o no de iniciativas de reforma constitucional, y de iniciativas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de los organismos constitucionalmente autónomos; o que condicione el sentido de alguna decisión del Congreso bajo término o plazo para el pronunciamiento. El órgano competente para decidir el rechazo de plano, es la mesa directiva del Congreso de la República.

Y hay una tercera figura en el Reglamento del Congreso, literal d) del artículo 86, que considera la improcedencia de la cuestión de confianza que se configura cuando se vulnera lo previsto en dicho y es declarada por el Pleno, a través de una resolución legislativa, con la opinión previa de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El Reglamento del Congreso regula los procedimientos parlamentarios para resolver tres tipos de cuestiones: el rechazo de plano, la improcedencia y el rechazo, rehusamiento o negación. Queda claro que el rechazo de plano y la improcedencia no califican como rehusamiento, denegatoria o rechazo de la cuestión de confianza.

g) Valoración de la cuestión de confianza

La Ley 31355 precisa que es competencia del Congreso valorar el sentido de la cuestión de confianza, luego del correspondiente debate y votación, siguiendo lo establecido en el

Reglamento del Congreso. La cuestión de confianza es aprobada o rehusada a través de la votación que lleve a cabo el Congreso luego de la cual se comunica expresamente al Poder Ejecutivo, a través de un oficio, para que surta efectos. A ello se ha añadido que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión.

Las relaciones de coordinación entre entidades estatales se desarrollan en un marco definido de competencias y según pautas o reglas vinculantes establecidas por la Constitución y por las leyes. El Congreso es la entidad competente para interpretar el sentido de sus propias leyes y resoluciones, sin perjuicio de lo expresado respecto del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional. El Poder Ejecutivo, debe cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, las leyes y demás disposiciones legales y también las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales. Su margen de interpretación se encuentra supeditado a la que hayan desarrollado el Tribunal Constitucional, el Congreso de la República o el Poder Judicial. El Tribunal advierte que es el Congreso de la República quien tiene el pleno y cabal conocimiento de la decisión que desea transmitir, la cual deriva de su propia voluntad colegiada. De ahí que sea esta entidad la que tiene la potestad de interpretar y dar contenido a la decisión que ha adoptado en uso cabal de sus atribuciones en las cuales no tiene porqué intervenir ni interferir el Poder Ejecutivo. En segundo lugar, la cuestión de confianza presupone la interacción entre los poderes, y como tal se encuentra sujeta a las reglas de competencia atribuidas por la Constitución y el bloque de constitucionalidad, constituido por las Leyes Orgánicas (entre las que se encuentra el RCR), así como por otras leyes que desarrollen tales competencias. A manera de conclusión, el TC señala enfáticamente que:

Queda claro, entonces, que el Congreso de la República tiene la competencia para interpretar cuándo se ha rechazado, rehusado o negado la confianza a un Consejo de Ministros y, como consecuencia de ello, cuándo se ha producido el supuesto denegatorio contemplado en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución. Ello implica que el Congreso también

tiene la potestad de interpretar el significado del rechazo de plano o de la improcedencia contemplados en el artículo 86 del RCR, en el sentido de que no constituyen un rechazo, rehusamiento o negación de la confianza, sino el rechazo de una solicitud realizada sobre materias que escapan a la institución de la cuestión de confianza. Asimismo, el Poder Legislativo también es la autoridad competente para: a) decidir sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza; y, b) determinar la valoración que corresponde dar a la decisión de “rechazar de plano” la cuestión de confianza que adopte la Mesa Directiva del Congreso de la República. El máximo intérprete de la Constitución expuso que el Congreso debe rechazar la cuestión de confianza de forma expresa para que se verifique la existencia de su denegatoria, en aplicación de la ley vigente. Correspondía entonces anular el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2022, en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza que condujo a la crisis total del gabinete.

h) **Crítica constitucional a la sentencia que aceptó la denegatoria fáctica de la confianza como causal para disolver el Congreso**

El Tribunal Constitucional desarrolló una crítica a la Sentencia 00006-2019-CC/TC, con posterioridad a la validación de la disolución del Congreso por Martín Vizcarra. En dicha sentencia se aceptó que era posible que el Poder Ejecutivo interpretara la denegatoria de la cuestión de confianza, por manifestaciones diferentes a la votación parlamentaria y que podía ser usada como causal para decretar la disolución del Congreso por Martín Vizcarra. Consideró que esta sentencia explicó adecuadamente la importancia del principio de separación de poderes, y que no puede existir un Estado constitucional sin un mecanismo de limitación del poder. Y reconoció que la facultad del Presidente de la República para disolver el Congreso es una herramienta de *ultima ratio* y de uso excepcional.

Pero dejó claro que como Colegiado no comparte los criterios que fundamentaron la decisión contenida en dicha sentencia, que desequilibró el principio constitucional de separación de poderes a favor del Poder Ejecutivo, y convalidó un poder que la Constitución no le asigna, al precisar que “contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados” (fundamento 239). El Tribunal señaló que ello contraviene el marco constitucional y el principio de separación de poderes y permite un uso abusivo de esta facultad:

“Tanto la emisión de leyes orgánicas, como la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, constituyen competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, y ello viene determinado por la misma Constitución. Asumir que el Poder Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza respecto de tales materias implicaría aceptar que este puede forzar al Parlamento a aceptar cualquier intromisión en sus competencias, so pena de disolución”.

Y si la intromisión se produjera, el Congreso se convertiría en rehén del Ejecutivo, que podría recurrir a la cuestión de confianza en cada oportunidad que quisiera dirigir o modificar las competencias ajenas. Más aún, la citada sentencia 00006-2018-PI/TC, estableció en su fundamento 211 que “existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada” y en el fundamento 212 que “la regla general para determinar el otorgamiento de confianza en estos casos es el acto de votación, ello no impide que, en algunos supuestos particulares, sea posible que se presente algún supuesto que justifique el apartamiento de ella”.

Ello implica para el TC que en la práctica se eximió al Poder Ejecutivo de todo mecanismo de control o límite respecto del ejercicio de la cuestión de confianza, y se le permitió la arbitrariedad con la consecuencia mayor de que pudiera disolver el Congreso de la

República, que tiene la misma legitimidad de origen que la Presidencia. Que “se desestabilice el principio de poderes, y que elimine temporalmente al órgano que servía como su contrapeso político”

Como conclusión, el Tribunal Constitucional consideró pertinente recalcar textualmente que:

1. *“El Poder Ejecutivo solo tiene competencia para plantear la cuestión de confianza respecto de sus propias competencias exclusivas, sin que estas puedan interpretarse de manera extensiva, como se hizo en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, para que impliquen el menoscabo de las competencias exclusivas de otras entidades estatales, bajo el pretexto de que se trata de asuntos de interés público”.*
2. *“Aun cuando la iniciativa de reforma constitucional pueda ejercerla el presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, no es jurídicamente viable la formulación sobre esta materia de una cuestión de confianza, en la medida en que el procedimiento de reforma está contemplado en el artículo 206 de la Constitución como atribución del Congreso. Admitir lo contrario supondría afectar el equilibrio de poderes”.*
3. *“No es contrario a la Constitución que se formule una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, siempre y cuando esté directamente relacionado con la política general del gobierno que expone el presidente del Consejo de Ministros, conforme al artículo 130 de la Constitución” (cfr. Sentencia 00006-2018-PI/TC, fundamento 75).*
4. *“En ningún supuesto se encuentra habilitado el Poder Ejecutivo para realizar una interpretación contraria a la que haya realizado el Congreso de la República, ni tampoco se encuentra habilitado para asumir que ha existido una denegatoria*

fáctica de la cuestión de confianza, la cual es contraria a la Constitución. La denegatoria de la misma es siempre expresa y la decide el Parlamento”.

5. *“En nuestro ordenamiento constitucional no existe “denegación fáctica” de la cuestión de confianza. No puede existir, porque si así fuera, cabría preguntar cuál es la autoridad que puede decidir si una actitud del Congreso se puede calificar como “denegatoria fáctica” Obviamente, en ningún caso podría ser el mismo gobierno que la propone, pues, en tal caso, este tendría la facultad de decidir, según su conveniencia o interés político, cuando se ha denegado en los hechos la confianza solicitada. De esta manera ya no interesa la decisión que adopte el Congreso, sino la interpretación de los actos que de este adopte el Presidente de la República, todo lo cual, como es evidente, atenta contra el principio de separación de poderes en beneficio de un superpoder presidencial, que de ninguna manera sería democrático”.*

i) **Efecto rectificatorio de la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional respecto de la cuestión de confianza**

Conforme al artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional la sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a los que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.

III. MÉTODO

Esta investigación tuvo como objeto de estudio la compleja problemática política y jurídica que afectó el principio de separación y equilibrio de poderes y desató sucesivas crisis políticas e institucionales, obligando a los poderes públicos y de forma especial al Tribunal Constitucional, a actuar de acuerdo a sus atribuciones. Esto sin embargo no significó el fin de la crisis, sino el comienzo de ella. El Congreso de la República, menoscabado en el ejercicio de funciones que le son exclusivas y excluyentes, por el Poder Ejecutivo a través de una aberrante interpretación sobre la denegatoria de la cuestión de confianza, interpuso tres demandas competenciales ante el Supremo Interprete de la Constitución.

3.1 Tipo de investigación

La presente investigación es de tipo explicativo-descriptivo, toda vez que extrae, sistematiza y explica la información dogmática, constitucional, legislativa, legal y jurisprudencial (del Tribunal Constitucional) referida al equilibrio y separación de poderes, el control político y en particular información sobre la cuestión de confianza. En tal sentido y atendiendo a las características de esta investigación, realizaremos un estudio cualitativo no experimental de corte analítico jurídico descriptivo.

Utilizamos el método analítico por cuanto recurrimos a realizar un estudio detallado de los hechos y de cada una de las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional en materia de cuestión de confianza. Es de nivel explicativo por cuanto precisamos el origen, la naturaleza jurídico-constitucional, los fundamentos y las consecuencias ocasionadas por la interpretación de la denegatoria fáctica de la confianza al gabinete de parte del Congreso de la República.

3.2 Población y Muestra

En esta investigación con enfoque cualitativo, nos hemos ocupado de analizar y profundizar en el estudio de los elementos teóricos, facticos, políticos, constitucionales y jurisprudenciales de la disolución del Congreso de la República, por una supuesta denegatoria

fáctica de la confianza al Poder Ejecutivo. Para ello, nos alejamos de la idea de la muestra cuantitativa que obedece solo a la representatividad de la población. Concordando con Flick, podemos afirmar que el muestreo en la investigación cualitativa puede seguir lógicas diferentes. (Flick, 2015, p. 48). En ese sentido, el método cualitativo aplicado a esta investigación se aparta de una perspectiva probabilística, considerando que el resultado de esta investigación parte de la apreciación de las disfunciones del sistema político peruano, de su estructura constitucional y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Por tanto, nuestros resultados no pueden entenderse como presupuestos de carácter general, pues buscamos profundizar en el caso estudiado, que nos ha permitido entenderlo y responder a las interrogantes planteadas.

3.2.1. Factores utilizados para la selección del objeto de esta investigación

A. Recolección y análisis de los siguientes elementos facticos y documentales:

La disolución del Congreso de la República por denegatoria fáctica de la confianza al Poder Ejecutivo, realizada por el expresidente Martín Vizcarra Cornejo el 30 de setiembre de 2019.

1. Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que oficializa la disolución del Congreso y convocó a elecciones parlamentarias para el 26 de enero del 2020.
2. Sentencia recaída en el Expediente N° 006-2019-CC/TC, sobre demanda competencial interpuesta por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo.
3. Ley N° 31355, que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú.
4. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República por la dación de la Ley N° 31355.

5. Sentencia recaída en el Expediente N° 00032-2021-PI/TC, que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad de la Ley N° 31355, interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Congreso de la República contra.
6. Demanda competencial y medida cautelar interpuesta por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo, por el ejercicio de la cuestión de confianza por menoscabo de las competencias exclusivas y excluyentes del Parlamento.
7. Auto del Tribunal Constitucional de fecha 01 de diciembre de 2022 (Expediente N.º 00004-2022-CC/TC) por el que se concedió la Medida Cautelar solicitada por el Congreso de la República, consistente en SUSPENDER cualquier efecto que pudiera derivarse de la decisión del Poder Ejecutivo de interpretar como denegada la confianza a la que se refería el Acta de la sesión del Consejo de Ministros correspondiente al 24 de noviembre de 2022, sin que se tome en cuenta para los efectos del primer párrafo del artículo 134 de la Constitución y DISPONE que el Poder Ejecutivo no altere ni modifique la situación de hecho o de derecho del Congreso de la República, en relación con lo precisado en los fundamentos 29 y 30 de la presente resolución.
8. Sentencia recaída en el Expediente N.º 00004-2022-CC/TC, que declaró FUNDADA en parte la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo y, en consecuencia, ANULÓ el Acuerdo del Consejo de ministros de fecha 24 de noviembre de 2022 en cuanto establece que el rechazo de plano supone el rehusamiento o denegatoria de la cuestión de confianza.

B. *Entendimiento del fenómeno:* Los nueve elementos que fueron materia de análisis, contrastados con la doctrina, las normas constitucionales y la jurisprudencia permitieron responder a las preguntas planteadas en la presente investigación.

C. *Naturaleza del fenómeno bajo análisis:* No se habían registrado casos de disolución del Congreso unicameral, por denegatoria fáctica de la confianza en nuestra historia política y constitucional, por lo cual las fuentes de información fueron escasas pero accesibles dentro del tiempo previsto para la realización de este trabajo.

D. *Clases de muestras utilizadas:*

1. Muestra de expertos: Constituida por las opiniones emitidas por constitucionalistas y magistrados sobre el tema materia de investigación.
2. Muestras teóricas o conceptuales: La doctrina citada en las referencias de esta investigación.
3. Muestras de elementos importantes para el problema analizado: Constituida por los elementos facticos y documentales ya citados.

3.3. Operacionalización de Variables: Por tratarse de una investigación cualitativa nos referiremos a categorías y sub categorías

CATEGORIAS	AUTOR	SUB-CATEGORIAS	FORMULACIÓN DEL PROBLEMA
CUESTIÓN DE CONFIANZA	Delgado Güembes (2020) En el derecho constitucional peruano se incluyen dos tipos principales de cuestiones de confianza. Una normada, de carácter indisponible y obligatorio, que la Constitución exige que ocurra cada vez y cuando el presidente de la república designa a un nuevo gabinete. La segunda, de orden discrecional, voluntario o potestativo, que es la que puede plantear individual o colectivamente un miembro del gabinete o el gabinete en pleno, que es la que es materia de examen en este escrito.	Cuestión de Confianza Obligatoria: El planteamiento de una cuestión de confianza es obligatorio sólo para la investidura del Presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete. Cuestión de Confianza Facultativa: El planteamiento de una cuestión de confianza es facultativo cuando los ministros deciden pedir al Parlamento un voto de confianza respecto de una política determinada del gobierno, un programa, o la aprobación de un proyecto de ley	PROBLEMA GENERAL: ¿Cómo se debe interpretar y aplicar la figura de la cuestión de confianza y la disolución del Congreso por denegación fáctica de la confianza, a fin de garantizar el equilibrio de poderes y la estabilidad democrática en el Perú?
DISOLUCIÓN DEL CONGRESO	Delgado Güembes (2020) Como la investidura, la censura y la cuestión de confianza, la disolución también es una institución típicamente parlamentaria. La disolución es una opción constitucional que se le reserva al Presidente de la República, cuya finalidad es procurar equilibrio en el régimen respecto de la facultad del Congreso de remover al gabinete mediante la censura o la negación de confianza.	<u>En las Sentencias N° 00006-2018-PI/TC y 00006-2019-CC/TC</u> , el Tribunal Constitucional ha establecido que la denegación fáctica de la confianza solo puede producirse cuando el Congreso de la República rechaza explícitamente dos proyectos de ley presentados por el Consejo de Ministros en el plazo de 30 días calendario. <u>En la Sentencia N° 307/2023-CC</u> , el <u>Tribunal Constitucional</u> ha declarado fundada la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Ejecutivo, en relación con la interpretación de la denegación fáctica de la confianza. En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la denegación fáctica de la confianza solo puede producirse cuando el Congreso de la República rechaza explícitamente dos proyectos de ley. En consecuencia, la interpretación de la denegación fáctica de la confianza realizada por el Poder Ejecutivo, en el sentido de que el rechazo de plano de una cuestión de confianza equivale a una denegación fáctica, no es válida.	PROBLEMAS ESPECIFICOS Interpretación de la denegación fáctica de la confianza: ¿Qué constituye una denegación fáctica de la confianza? ¿Es suficiente el rechazo de una cuestión de confianza para desencadenar la disolución del Congreso? ¿Qué rol juega la interpretación del Poder Ejecutivo en la determinación de la denegación fáctica? Alcances de la cuestión de confianza: ¿En qué casos puede plantearse una cuestión de confianza? ¿Cuáles son los límites del uso de la cuestión de confianza? ¿Puede utilizarse la cuestión de confianza para aprobar proyectos de ley específicos o políticas públicas particulares? Consecuencias de la disolución del Congreso: ¿Qué efectos tiene la disolución del Congreso para el sistema democrático peruano? ¿Cómo se garantiza la continuidad del Poder Legislativo tras la disolución del Congreso? ¿Qué mecanismos existen para evitar disoluciones recurrentes del Congreso? Equilibrio de poderes: ¿Cómo se puede garantizar el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco de la figura de la cuestión de confianza y la disolución del Congreso por denegación fáctica? ¿Cómo se puede evitar que el Poder Ejecutivo abuse de esta figura para erosionar la independencia del Poder Legislativo? Estabilidad democrática: ¿Cómo se puede asegurar la estabilidad democrática en el Perú considerando la figura de la cuestión de confianza y la disolución del Congreso por denegación fáctica? ¿Cómo se puede prevenir que estas figuras generen crisis políticas recurrentes o afecten la gobernabilidad del país?
DENEGATORIA FÁCTICA	Delgado Güembes (2020) La denominada "denegatoria fáctica" constituye la decisión del rechazo de la cuestión de confianza en contradicción abierta con la disposición y voluntad que procesó la asamblea, luego de quedar descartada la credibilidad constitucional de que el gobierno pueda hacer cuestión de confianza de la interrupción de una atribución previamente reservada al Congreso. Pero además de hacer cuestión de confianza de la interrupción de una atribución primitivamente reservada al Congreso. Pero además de prescindir de toda valoración de la voluntad efectiva del parlamento, el juicio y decisión del Presidente de la República inventa una razonabilidad totalmente desconectada de los hechos que tienen lugar en la asamblea, calificando como rechazo de una cuestión de confianza sucesos que deben interpretarse con valor semántica y jurídicamente independiente que el que necesita el Poder Ejecutivo para cumplir con su objetivo de prescindir de su rival político.	Interpretación constitucional y reglamentaria: (Artículo 86, Inciso c) del Reglamento del Congreso) La cuestión de confianza es aprobada o rechazada mediante votación producida luego de concluido el debate correspondiente. El resultado de la votación es comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes. Interpretación arbitraria: "Existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada" (fundamento 211 de la STC 00006-2019-CC/TC), y que "la regla general para determinar el otorgamiento de confianza en estos casos es el acto de votación, ello no impide que, en algunos supuestos particulares, sea posible que se presente algún supuesto que justifique el apartamiento de ella" (fundamento 212 de la STC 00006-2019-CC/TC).	

3.4. Instrumentos

La elección de los siguientes instrumentos para esta investigación cualitativa guarda relación con el objetivo de la misma y las características del fenómeno que materia de estudio:

- a) **Observación:** En la presente investigación hemos realizado un registro sistemático de los comportamientos, interacciones y el entorno en el cual han ejercido sus funciones el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, así como cuales han sido las decisiones que a través de sus sentencias ha producido el Tribunal Constitucional, en lo referido a la problemática competencial, la observación en nuestro caso ha sido la de participante en tanto ejercimos la Jefatura de la Oficina Legal y Constitucional del Congreso de la República y fuimos responsables de interponer las demandas competenciales en el año 2023. Y no participantes, en eventos anteriores y posteriores. La observación fue no estructurada, ya que hemos registrado todos los aspectos relevantes sin categorías predefinidas.
 - b) **Análisis documental:** Hemos realizado un examen sistemático de documentos escritos, como libros, artículos, informes y registros oficiales sobre el tema materia de investigación con el objetivo de extraer información relevante. Conviene precisar que se ha realizado tanto un **análisis de contenido**, pues hemos identificado patrones y temas en los documentos y un **análisis discursivo**, en el que analizamos la forma en que se construyó el discurso en los documentos, sobre todo en los que se pretendió justificar la validez y licitud de la interpretación de que existía una denegatoria “fáctica” de la confianza del Congreso hacia el Poder Ejecutivo.
- **Valoración de los instrumentos:**
- **Validez:** Los instrumentos seleccionados ha sido capaces de demostrar lo que realmente se pretendía poner en evidencia.

- **Confiabilidad:** Los resultados obtenidos corresponden a lo señalado en la Constitución y la ley, así como a lo sostenido por la doctrina constitucional con anterioridad a los fenómenos materia de investigación, que ha sido validado por reiterada jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, supremo interprete de la Constitución.
- **Ética:** La investigación se ha realizado con respeto a la majestad de los poderes públicos involucrados.

3.5.Procedimientos

Se han seguido los procedimientos señalados en el Anexo VII del Reglamento General de Grados y Títulos aprobada por Resolución N° 2900-2018-CU-UNAFV, de fecha 25 de junio de 2018.

3.6.Análisis de datos

Existen diversas fuentes de datos relevantes que hemos utilizado para este análisis, incluyendo:

- **Base de datos del Tribunal Constitucional:** Esta base de datos contiene información sobre todas las cuestiones de confianza presentadas al Congreso, incluyendo el resultado de la votación, los proyectos de ley o políticas en cuestión, y los argumentos presentados por el Poder Ejecutivo y el Congreso.
- **Registros parlamentarios:** Los registros parlamentarios proporcionan información detallada sobre los debates y las votaciones en el Congreso, lo que permite comprender las motivaciones y posiciones de los congresistas respecto a la cuestión de confianza.
- **Estudios académicos:** Los estudios académicos sobre la cuestión de confianza y la disolución del Congreso ofrecen análisis en profundidad de los aspectos legales, políticos e históricos de estas figuras.

3.7.Consideraciones Éticas

Si bien el artículo 134° de la Norma Fundamental faculta al Presidente de la República a disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, sin embargo, como ya se ha remarcado la interpretación de la "denegatoria fáctica" de la confianza, no encuentra sustento ni en la academia, ni en la doctrina, ni en la Constitución ni en la jurisprudencia constitucional, por lo cual las justificaciones en supuestas acciones del Congreso que obstaculizaban la gobernabilidad, resultan insostenibles. La disolución del Congreso produjo una grave crisis política, consecuencia de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en Perú, marcada por la confrontación y la inestabilidad en los últimos años, lo que ha dificultado la gobernabilidad y la implementación de políticas públicas. Los principios éticos involucrados son:

- a) **Separación de poderes:** La disolución del Congreso constituyó una grave vulneración del principio de separación de poderes, al alterar el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- b) **Representación democrática:** El Congreso es elegido por el pueblo, por lo que su disolución afectó la representatividad y la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- c) **Gobernabilidad y estabilidad:** La disolución del Congreso agravó la inestabilidad política y económica, que afectó negativamente el desarrollo del país.
- d) **Estado de derecho:** La decisión de disolver el Congreso no estuvo fundada en la Constitución y las leyes, sino en intereses políticos particulares.
- e) **Debilitamiento de la democracia:** La disolución del Congreso por denegatoria fáctica de la confianza, fue acto autoritario que debilitó la democracia y la separación de poderes. Es importante buscar mecanismos de diálogo y consenso para evitar la confrontación entre poderes y garantizar la estabilidad democrática del país.

IV. RESULTADOS

- 4.1 Limitación de atribuciones del Poder Ejecutivo:** Ni el Consejo de Ministros ni el presidente de la República tienen la atribución para interpretar el rechazo de plano de la cuestión de confianza, cuando este haya sido correctamente dispuesto por la Mesa Directiva del Congreso. Esto limita la capacidad del Poder Ejecutivo para cuestionar decisiones del Congreso en este sentido.
- 4.2 Competencia del Congreso para establecer límites:** Se ha reconocido que el Congreso de la República es competente para establecer en su Reglamento, dentro del marco constitucional, los límites de la institución de la cuestión de confianza. Esto resalta la autonomía del Congreso en la regulación de este mecanismo.
- 4.3 Evitar desbalances de poder:** Se destaca la importancia de evitar que el Poder Ejecutivo sea el único calificador de si la confianza fue rehusada o no, ya que esto podría generar un desbalance perjudicial para el Poder Legislativo. Se restablece así una relación equilibrada entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La discusión de resultados tiene como contexto un país que ha enfrentado una dura etapa de crisis ética, política y constitucional. La discusión sobre la constitucionalidad de la pretendida denegatoria fáctica de la confianza ha sido el eje central, discutiéndose también la naturaleza de la cuestión de confianza, la realidad del equilibrio de poderes y el respeto a la Norma Fundamental por los poderes públicos y órganos constitucionalmente autónomos que forman parte de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho.

El debate central de esta investigación se centró en la naturaleza de la disolución del Congreso perpetrada por el ex presidente Martín Vizcarra, al sostener que el Congreso le denegó fácticamente de la confianza, hecho que reveló la urgencia de precisar la regulación de la cuestión de confianza.

La discusión alcanzó también al cambio en la orientación jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de confianza y los límites competenciales de los poderes Legislativo y Ejecutivo, luego del rol fundamental cumplido por el supremo intérprete de la Constitución, se tuvo como resultado la defensa de la supremacía de la Constitución, y posteriormente la patriótica tarea de develar el golpe de Estado perpetrado por Pedro Castillo Terrones el miércoles 7 de diciembre de 2022, lo cual gratifica nuestro esfuerzo por desarrollar el tema a pesar de su complejidad.

VI. CONCLUSIONES:

6.1 La disolución del Congreso por causal de denegatoria fáctica fue inconstitucional

Aníbal Quiroga formula un serio análisis de los hechos del 30 de septiembre de 2019 que culminaron con la disolución del Congreso, declarada por el ex presidente de la República Martín Vizcarra Cornejo en esa fecha, y de la sentencia recaída sobre la demanda competencial ante el Tribunal Constitucional que solicitó la anulación de dicho acto, concluye que el Decreto Supremo N°165-2019-PCM, infringió el artículo 134 de la Constitución, toda vez que:

- a) En el Gobierno del expresidente Vizcarra no se produjo la censura o denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros;
- b) La suspensión del proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, además de referirse a una materia de exclusiva competencia del Congreso, no constituye una materia de política general del Gobierno que pueda ser sometida a cuestión de confianza;
- c) No existe denegación fáctica de la confianza a un ministro o al Consejo de Ministros, ya que siempre debe ser expresa; y
- d) El Decreto de disolución fue emitido sin Consejo de Ministros que remplazara al que habría incurrido en crisis al, supuestamente, haberse denegado la confianza al presidido por Del Solar Labarthe.

Todos estos conceptos bien resumidos por el profesor Quiroga han recibido demostración teórica y práctica en estas páginas. A ello agregamos nuestras respuestas a las preguntas planteadas por nuestra investigación y a sus objetivos.

Nuestro objetivo General fue demostrar cómo la cuestión de confianza puede contribuir a la separación y al equilibrio de poderes dentro del Estado para lo cual es necesario precisar y perfeccionar estos conceptos sobre los que reposa el sistema democrático en el Perú. Asimismo,

evitar que el uso excesivo de la cuestión de confianza pueda lesionar el principio de la separación y el equilibrio de poderes.

6.2 La denegación fáctica de la cuestión de confianza es inadmisibles como causal de disolución del Congreso

Dicho precedente que utilizó como causal la denegación fáctica de la cuestión de confianza es inadmisibles como causal de disolución como ha quedado demostrado. Hay una forma expresa y formal de comunicación entre los poderes del Estado respecto de los actos principales de control político que debe ser respetada. El Parlamento toma decisiones que se expresan con votos no con hechos, que deben ser comunicadas formalmente para que generen efectos jurídicos legalmente contemplados. Hemos visto la posible arbitrariedad cuando se abre las puertas a que el Ejecutivo interprete el sentido de la resolución de aprobación o denegación de una cuestión de confianza y cómo esta interpretación eliminaría el equilibrio de poderes y convertiría en letra muerta los valores democráticos para evitar la concentración de poder. Por ello el Congreso de la República optó por fundamentar in extenso la constitucionalidad de la Ley N°31355 que desarrolla el adecuado ejercicio de la cuestión de confianza, dando a este mecanismo de control interrogamos su natural interpretación y aplicación. No queremos que se repita la penosa experiencia del 30 de setiembre de 2019, ni la grave crisis social y política que ha debilitado la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho en el Perú, ocasionado por una interpretación antojadiza y pernicioso como la asumida por el expresidente Martín Vizcarra Cornejo, crisis que aún no logramos superar.

Durante la etapa de severa conmoción económica y sanitaria como fue la de la pandemia por el COVID 19, el expresidente Vizcarra legisló y gobernó sin control constitucional, mediante decretos de urgencia, indebidamente ampliados al margen de la Constitución con un simple “oficio” del Ministerio de Justicia. Triste etapa en la cual junto a los daños de la pandemia confluyeron un cuestionable manejo de la economía y el saldo de

miles de peruanos fallecidos en parte por la responsabilidad gubernamental y un sistema de salud pública que no estuvo a la altura.

6.3 Se ha reafirmado la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional respecto de la cuestión de confianza

Atendiendo a nuestros objetivos específicos hemos evidenciado lo siguiente:

- a) La posibilidad de que sentencias constitucionales puedan afectar las funciones legislativas y de control del Congreso de la República al amparar una indebida interpretación y aplicación de las leyes por los poderes del Estado o del Tribunal Constitucional.
- b) La forma en que el uso y la interpretación de la cuestión de confianza esgrimida por el Poder Ejecutivo durante el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo, pudo distorsionar la separación y el equilibrio de poderes y lesionar el control político al que se refiere la Constitución.
- c) El Tribunal Constitucional, en su respuesta a la demanda competencial del Poder Legislativo, ante la decisión de su disolución por el Ejecutivo, actuó en desacuerdo con los términos en que la Constitución contempla la cuestión de confianza.
- d) La respuesta del Tribunal Constitucional a la mencionada demanda competencial, abonó en la inseguridad jurídica y en la inestabilidad política al dar validez a la inexistente figura de la denegatoria fáctica de la cuestión de confianza que no aparece en el texto constitucional.
- e) El Tribunal Constitucional rectificó su interpretación de la cuestión de confianza, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Ejecutivo contra la Ley N° 31355, de 10 de febrero 2022, que contiene valiosas precisiones respecto de la cuestión de confianza y la circunscribe a materias relacionadas con la política general de gobierno, que, además, prohíbe plantear cuestión de confianza

sobre la aprobación o no de reformas constitucionales, procedimientos y competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos.

- f) La segunda sentencia del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de confianza, claramente explicativa, desautoriza la figura de la denegatoria fáctica que contradice la correcta interpretación de la Constitución de 1993.
- g) La Norma Fundamental es muy clara en que el otorgamiento o el rechazo de la cuestión de confianza se produce solo a través de la votación en el Pleno del Congreso, por tanto no hay forma de que pudiera producirse de manera fáctica.
- h) La tercera sentencia, del Tribunal Constitucional, respecto de la cuestión de confianza, dio validez al rechazo de plano ejecutado por la Mesa Directiva cuando la presentación de dicha cuestión no guarde conformidad con lo precisado por la ley 31355 cuya constitucionalidad quedó firme con la segunda sentencia del TC sobre cuestión de confianza.
- i) Podemos concluir entonces que el Tribunal Constitucional desarrolló una argumentación, sobre el proceso competencial que ha contribuido a consolidar nuestro Estado Constitucional de Derecho mediante el funcionamiento de las instituciones públicas y la delimitación de sus competencias y/o atribuciones, de conformidad con los valores y las prácticas establecidas y delimitadas en la Constitución Política de 1993. Por lo cual ha evidenciado su capacidad para superar precedentes interpretativos negativos para nuestra historia jurídica, política y constitucional.

VII. RECOMENDACIONES

- Luego de analizada la problemática descrita en la presente investigación, podemos formular las siguientes recomendaciones:
- Respeto a la autonomía de los poderes del Estado: Es fundamental que el Poder Ejecutivo respete la autonomía y las competencias del Congreso de la República, evitando interpretaciones unilaterales que puedan desequilibrar la relación entre ellos.
- Cumplimiento de las normas establecidas: El Poder Ejecutivo deben ceñirse estrictamente a la normatividad establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso en lo que respecta a la cuestión de confianza, para evitar conflictos y garantizar un funcionamiento adecuado del sistema de pesos y contrapesos.
- Claridad en las decisiones y comunicaciones: Es importante que las decisiones relacionadas con la cuestión de confianza sean claras, transparentes y comunicadas de manera efectiva entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, para evitar malentendidos y conflictos innecesarios.
- Diálogo y consenso: Se recomienda fomentar el diálogo y el consenso entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en situaciones donde se plantee una cuestión de confianza, buscando llegar a acuerdos que respeten las competencias de ambas instituciones y promuevan el interés público. Transparentar las decisiones: El Poder Ejecutivo debe ser transparente en sus decisiones y acciones, especialmente en lo que respecta a la presentación de cuestiones de confianza, garantizando que se comuniquen de manera clara y respetuosa hacia el Congreso .
- Buscar consensos en políticas públicas: Al diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, el Poder Ejecutivo debe buscar consensos con el Congreso y otras entidades estatales, promoviendo la construcción de políticas públicas que reflejen los intereses y necesidades de la sociedad en su conjunto.

VIII. REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. Constitución Política del Perú. 1979.
- Bákula, C. (2021) (compiladora). *Textos y testimonios para comprender el Perú en el Bicentenario*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Basadre, J. (1969). *Historia de la República del Perú*. (Tomo IV). Editorial Universitaria. En 1867 se dio la primera caída de un Gabinete por acción del Congreso de la República
- Bellamy, R. (2007). *Political constitutionalism: a republican defense of the constitutionality of democracy*. Cambridge University Press.
- Bernales, E. y Rubio, M. (1985). *Constitución y Sociedad Política*. Mesa Redonda Editores
- Blancas, C. (2019). La disolución inconstitucional del Congreso. Acerca del Decreto de Interpretación Auténtica. *Revista Peruana de Derecho Público*.
- Carpio Marcos, E. (2015). Disolución del Congreso. En: Gutiérrez Camacho, W. (Director). *La Constitución comentada* (T. III) (3ª ed.). Gaceta Jurídica.
- Castillo Freyre, M. (2015). Régimen presidencial. Requisitos para postular al cargo de presidente. En: Gutiérrez Camacho, W. (Dir.). *La Constitución comentada*. (T. III, 3ª ed.). Gaceta Jurídica.
- Congreso Constituyente Democrático. Constitución Política del Perú. 1993.
- Congreso de la República Reglamento del Congreso de la República. 2023.
- Congreso de la República. Acerca del Decreto de Interpretación Auténtica. *Revista Peruana de Derecho Público*.
- Congreso de la República. Constitución Política del Perú. 1920
- Delgado-Guembes, C. (9 de octubre de 2019). *Sobre la cuestión de confianza y la supuesta denegación fáctica que se invocó para disolver el Congreso peruano*. Lampadia.
- Durand Florez, L. (1993). La República: 1900-1933. En: *Compendio Histórico del Perú*. (Tomo VI). Editorial Milla Batres.

- Gargarella, R. (2003). *Sobre los déficits del sistema de “frenos y contrapesos”*. Conicet.
- Gómez Velásquez, A. (2015). La separación de poderes y su influencia en la arquitectura constitucional del Estado contemporáneo. [Ponencia]. *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guastini, R. (2001). *Estudios de teoría constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Klarén, P. (2005). *Nación y Sociedad en la historia del Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Manzanilla, J. (1903). *El Poder Legislativo en el Perú*. (Tomo 31). Anales Universitarios.
- Paniagua Corazao, V. (2004). *Libertad y verdad electoral*. Estudios Electorales-Editorial San Marcos.
- Pareja Paz Soldán, J. (1981). *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Justo Valenzuela Ediciones y Distribuciones.
- Planas Silva, P. (2001). *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. (Tomo II). Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Quiroga León A. (2022). Cuestión de confianza, voto de confianza y disolución del Congreso. *Gaceta Constitucional*, (178).
- Quiroga León, A. (2021). *La ley de la desconfianza*. El Comercio.
- Tribunal Constitucional. Demanda de conflicto competencial sobre la disolución del Congreso de la República. Referencia: Expediente N° 0006-2019-CC/TC
- Tribunal Constitucional. Demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, alegando que la cuestión de confianza planteada por este último para la aprobación del Proyecto de Ley 3570/2022-PE supuso un ejercicio irregular de sus competencias que menoscabó las atribuciones constitucionales del Congreso de la República. Referencia: Expediente N° 00004-2022-PCC/TC

Tribunal Constitucional. Demanda de Inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República. Referencia: Expediente N° 0006-2018-PI/TC

Tribunal Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31355, “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú”. Referencia: Expediente N° 00032-2021-CC/TC

Valega García, C. (1994). La responsabilidad política del Gobierno en la Constitución de 1993. En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. (Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales N° 10). Comisión Andina de Juristas.