REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Constitucional

EL CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ: UN ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL PERMANENTE EN EL PERÚ (2017-2020)

Tesis presentada por el Bachiller:
Zeballos Salinas, Vicente Antonio
Para optar el grado académico de Maestro en:
Derecho Constitucional

Asesor:

Dr. Azalde León, José Mario

Arequipa-Perú
2023

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

ESCUELA DE POSTGRADO

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 03 de Febrero del 2023

Dictamen: 002989-C-EPG-2023

Visto el borrador del expediente 002989, presentado por:

2004003131 - ZEBALLOS SALINAS VICENTE ANTONIO

Titulado:

EL CONTROL POLíTICO DEL CONGRESO DE LA REPúBLICA DEL PERú: UN ANáLISIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL PERMANENTE EN EL PERú (2017-2020)

Nuestro dictamen es:

APROBADO

29308363 - CACERES ARCE JORGE LUIS
DICTAMINADOR

29378061 - FERNANDEZ SALGUERO JAMES CARLOS
DICTAMINADOR

42953802 - MEDINA RIVAS PLATA ANTHONY ROLANDO
DICTAMINADOR

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

RESUMEN

El control político como mecanismo inherente a la realidad política peruana busca, valga la redundancia, controlar el poder del Estado en general y se vincula al sistema de pesos y contrapesos propio de la división de poderes. Es en estos términos que el Congreso de la República del Perú lo ejerce; y los procedimientos de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente son una de sus materializaciones jurídico-políticas más concretas. Entre los años 2017 y 2020, cuatro procesos de este tipo fueron iniciados contra dos presidentes y solamente uno de ellos fue exitoso, culminando así con el fin de la presidencia de Martín Vizcarra el 9 de noviembre de 2020. La presente investigación concluye que, aunque los susodichos procesos no estuvieron exentos de controversias, fueron realizados acorde con lo establecido en la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional. Además, se determina que el Congreso, por sobre el Tribunal Constitucional y demás instituciones públicas, debe ser el órgano por excelencia en cuando de control político se trata.

Palabras clave: control político, vacancia por incapacidad moral permanente, sistema político, orden político, Congreso de la República del Perú, Tribunal Constitucional.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

ABSTRACT

Political control as a mechanism inherent to the Peruvian political reality seeks to control the power of the State through a system of check and balances and other technical processes. It is in these terms that the Congress of the Republic of Peru exercises it; and the procedures for presidential vacancy due to permanent moral incapacity are one of its most concrete examples. Between 2017 and 2020, four of these processes were initiated against two different presidents; only one of them was successful and culminated in the end of Martín Vizcarra's presidency on November 9, 2020. This thesis concludes that although these processes were distinctively controversial, they were carried out in harmony with the Constitution's content and its jurisprudence. Moreover, it concludes that the Congress of the Republic of Peru, above the Constitutional Court and other public institutions, should be the main responsible in terms of political control within the Peruvian State.

Keywords: political control, vacancy due to permanent moral incapacity, political system, political order, Congress of the Republic of Peru, Constitutional Court.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

INTRODUCCIÓN

Los últimos sucesos políticos acontecidos en el Perú nos llevan a la siguiente conclusión: es imprescindible analizar las bases del régimen político en su conjunto, pero, sobre todo, el rol del poder legislativo. Partimos de la premisa de la necesidad apremiante de que se debe fortalecer y mejorar la institucionalidad del Congreso de la República como órgano constitucional que establece las bases de un auténtico Estado democrático, social y constitucional.

El esquema constitucional peruano es definido como un "sistema presidencial atenuado" (Eguiguren, 2009, pág. 357), con inclinación a un mayor peso del Poder Ejecutivo que se puede ver reflejado en el contexto de las circunstancias sanitarias actuales —o, más específicamente, en el contexto de la pandemia de COVID-19, reconocida como tal por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020— en el cual, y como consecuencia, se produce una mayor centralización del ejecutivo: su amplia discrecionalidad, excepcionalidad y urgencia hacen del aparato administrativo una estructura totalizante en el ejercicio único en la toma de decisiones.

El parlamento, en el mundo contemporáneo, no deslumbra precisamente por su esencial función de legislar (Schmitt, 1990). Consideramos que su importancia se manifiesta, con mayor énfasis ante la ciudadanía, en su función de control político.

Estos procesos, al tener como finalidad importantes asuntos de interés público, generan un atento seguimiento de la población. En ese sentido, se realiza una supervisión cotidiana mediante los medios de comunicación, no solo de la evolución constante de los principales acontecimientos políticos, sino también de los resultados o impactos en la sociedad. Lo que suele ocurrir con frecuencia es que el control político (mediante comisiones investigadoras o los mecanismos que establece el Reglamento del Congreso) es luego puesto en cuestión mediante alguna acción de carácter judicial. Por ello, cuando se presenta una acción judicial que cuestiona el fondo o la forma del ejercicio del mecanismo de control político, el proceso deja de centrarse en el rol soberano del Congreso (tal como lo establece la Constitución) y se traslada a los órganos jurisdiccionales, sucediendo en esos casos una manifiesta ampliación de la deslegitimación de las competencias fundamentales del parlamento.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

La política es juzgada bajo los ojos de la justicia, y la justicia (como sistema de administración de justicia) pretende erigirse como un "poder de poderes", legitimado por una corriente ha ganado espacios en aulas y tribunales: el neoconstitucionalismo (Gil, 2011) —teoría que le da un rol activo al juez; uno que va más allá de su labor y que le encarga el poder de decidir lo justo en cada proceso. En palabras del autor:

> El Neoconstitucionalismo alude a una nueva visión del estado de derecho que parte del constitucionalismo, cuya característica primordial es la primacía de la constitución sobre las demás normas jurídicas y que vienen hacer la distinción entre reglas como normas legalistas y principios como normas constitucionales. (Gil, 2011, pág. 43)

Asimismo, el autor amplía el concepto del neoconstitucionalismo, precisando lo siguiente:

> El término alude a un nuevo "Constitucionalismo", o bien a una opción diferente para el "Estado de Derecho", donde impera un concepto distinto acerca del "Derecho"; lo cual implica una novedosa y distinta "Teoría del Derecho", en cuyo significado prevalece o tiene primacía la fuente del derecho que rige todas normas jurídicas: "La Constitución".
>
> Bajo esta concepción, la norma suprema o "*norma-normarum"*, es fuente de toda la producción jurídica, la cual está compuesta de principios, distintos a las reglas o preceptos de derecho determinados y su forma de interpretación y aplicación también es distinta al "paleopositivismo", teoría bajo la cual existían únicamente reglas de derecho expedidas por el poder legislativo, de aplicación estricta, bajo el método de "subsunción", muy distinto al nuevo método de la ponderación o *balancing* (balanceo).
>
> Se puede distinguir históricamente al nuevo constitucionalismo, como uno de los dos modelos del Estado de Derecho; el primero y más antiguo, se refiere al "Estado Legal de Derecho", donde el principio de legalidad prima sobre el principio de constitucionalidad, en el primero la ley impera y en el segundo la constitución y sus principios. (Gil, 2011, pág. 49-50)

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Esta situación crea confusión en la población y no ayuda a mejorar la percepción de la labor del Congreso y tampoco del poder judicial. De esta forma, se observa como la crisis política originada por la situación mencionada nos permite afirmar que el asunto se ha vuelto de un problema de carácter estructural. La incapacidad de poder llegar acuerdos políticos mediante la negociación o proponer soluciones consensuadas genera que la situación existente se reproduzca de forma muy similar en diferentes ocasiones en un corto periodo de tiempo.

De esta forma, en los casos de los procesos de vacancia presidencial, situación que se produjo cuatro veces entre los años 2017-2020, es necesario establecer la idoneidad del rol ejercido por el Congreso de la República dentro de sus competencias constitucionales, estableciendo con precisión el contexto político que produjo los procesos. Todo ello con la finalidad de establecer si el control político (bajo el mecanismo del *checks and balances)* ha sido ejercido de manera abusiva o no, si se respetó la limitación y equilibrio del poder como garantía de los derechos y libertades de las personas —en este caso, los actos ejercidos por parte del presidente de la república. Si se llegara a demostrar que el Congreso actuó de forma temeraria como consecuencia de la situación anteriormente descrita, se podría sostener que el legislativo estaría provocando una situación de ingobernanza que afectaría (sobre todo en el contexto del COVID-19) gravemente a la sociedad peruana —eso, como mencionamos anteriormente, sin dejar de ponderar el rol del poder judicial y el de los jueces constitucionales.

Por todo ello, en la presente investigación se analizará de los cuatro últimos procesos de vacancia presidencial realizados por el Congreso de la República: el primer proceso de vacancia presidencial contra Pedro Pablo Kuczynski (2017), el segundo proceso de vacancia presidencial contra Pedro Pablo Kuczynski (2018), el primer proceso de vacancia presidencial contra Martín Vizcarra (septiembre del 2020) y el segundo proceso de vacancia presidencial contra Martín Vizcarra (noviembre del 2020). También se realizará un análisis con respecto a la intervención del Tribunal Constitucional en este proceso mediante el abordaje exegético-constitucional de sus pronunciamientos.

Adicionalmente se tomará en cuenta los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal Constitucional con respecto al ejercicio del *check and balance* político entre los poderes del estado.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

ÍNDICE

RESUMEN....1

ABSTRACT....2

INTRODUCCIÓN....3

1. La construcción del Estado y la limitación del poder político....9

1.1 La división de poderes como medio de control político....26

1.2. Constitucionalismo y control político....34

1.3. El control político en el Estado contemporáneo....39

1.4. Problemas contemporáneos relacionados al ejercicio de la función de control político....41

2. El debate Schmitt-Kelsen en torno al defensor de la Constitución. ¿Defensa jurídica o defensa política?....42

2.1 Modelo normativo y decisionista de control político....42

2.2 El modelo normativista de jurisdicción constitucional como propuesta de control político.....45

2.3 Schmitt y las limitaciones del modelo normativista-jurisdiccional de control político....45

3. Distinción entre las competencias del Tribunal Constitucional y el Congreso de la República....46

3.1 Tribunal Constitucional: atribuciones y funciones....46

3.2 Relaciones con el Congreso de la República....47

3.3 Funciones y atribuciones del Congreso de la República y su control político.....48

3.4. La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente....51

3.5. Casos de procedimientos de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente entre los años 2017 y 2020.....52

4. Efecto del carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional y la autonomía del Poder Legislativo en el ejercicio de la función de control político.....54

4.1 Competencias del Tribunal Constitucional. ¿Es un poder de poderes?....54

4.2 Autonomía del Poder Legislativo en el control político.....57

5. El debido proceso en el control político: de la injerencia jurisdiccional en la política a la autonomía del Poder Legislativo.....60

6. Análisis de antecedentes investigativos....80

6.1 Antecedentes....80

7. Técnicas, Instrumentos y materiales de verificación....84

8. Campo de Verificación....84

9. Estrategia de Recolección de Datos....85

10. CONCLUSIONES....86

RECOMENDACIONES....91

Referencias 93

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

HIPÓTESIS

El Congreso de la República goza, como Poder del Estado, de autonomía en el marco de su función legislativa, y los procedimientos de fiscalización y control político que realiza deben regirse por los límites que establece el marco normativo y por una autorregulación política, equilibrando las garantías y derechos constitucionales consagradas con su dimensión política inherente. Por ello, en los procedimientos de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente acaecidos durante el periodo del 2017-2020, es probable que no se hayan observado los derechos y garantías del control político generando trasgresiones al debido proceso y a las garantías constitucionales, así como afectado el equilibrio de poderes de acuerdo a lo establecido en la jurisprudencia constitucional relacionada al juicio político.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

OBJETIVOS

Objetivos Generales:

• Determinar si el Congreso de la República del Perú observó o no los derechos y garantías del control político establecidos por la teoría político-constitucional y por las sentencias del Tribunal Constitucional peruano en los procedimientos de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente acaecidos durante el periodo 2017-2020.

Objetivos Específicos:

• Especificar en qué consiste el mecanismo de control político por parte del Congreso de la República.

• Determinar cuáles son los límites del control político por parte del Congreso de la República.

• Verificar cuáles son los derechos y garantías del control político que el Congreso de la República debe observar en los procedimientos de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente.

• Analizar el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional con respecto al respeto al debido proceso en el juicio político parlamentario

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. La construcción del Estado y la limitación del poder político

Para hablar de control político necesitamos hacer referencia a la naturaleza Estado. Tilly (1992) precisa que los Estados son:

> Organizaciones con poder coercitivo, que son diferentes a los grupos de familia o parentesco y que en ciertas cuestiones ejercen una clara prioridad sobre cualquier otra organización dentro de un territorio de dimensiones considerables. El término incluye, pues, las ciudades-estado, los imperios, las teocracias y muchas otras formas de gobierno, pero excluye la tribu, las castas, las empresas y las iglesias como tales.
>
> A lo largo de la mayor parte de la historia, los estados nacionales han aparecido solo raramente. La mayoría de los estados han sido no nacionales: imperios, ciudades-Estado o alguna otra forma. El término Estado nacional, lamentablemente, no por fuerza significa nación-estado, un Estado cuyos pobladores comparten una fuerte identidad lingüística, religiosa y simbólica.
>
> Hasta los últimos siglos, los Estados nacionales no han coloreado el mapa del mundo con sus territorios mutuamente excluyentes, incluidas sus colonias. Sólo a partir de la Segunda Guerra Mundial ha quedado el mundo ocupado casi en su totalidad por Estados nominalmente independientes cuyos gobernantes reconocen, en grado variable, su mutua existencia y su mutuo derecho a existir. (pág. 20-22)

En la sociología y la ciencia política, sin embargo, se utiliza una definición particular de naturaleza weberiana. Así, el mismo Weber (1979) manifiesta que:

> Dicho Estado sólo es definible sociológicamente por referencia a un *medio* específico que él, como toda asociación política, posee: la violencia física. «Todo Estado está fundado en la violencia», dijo Trotsky en Brest-Litowsk. Objetivamente esto es cierto. Si solamente existieran configuraciones sociales que ignorasen el medio de la violencia *habría* desaparecido el concepto de «Estado» y se habría instaurado lo que, en este sentido específico, llamaríamos «anarquía». La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio del que el Estado se vale, pero sí es *su* medio específico. Hoy, precisamente, es especialmente íntima la relación del Estado con la

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

violencia. En el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar (*Sippe*), han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del «derecho» a la violencia.

El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de *dominación* de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es considerada como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados *acaten* la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. (pág. 83-85)

Ahora bien, el control político o los mecanismos de control político buscan, valga la redundancia, controlar el poder del Estado. Eso nos remite, por tanto, a la necesidad de analizar qué es la política o qué es el orden político, ya que este es el contexto en el que surge el Estado como configuración histórica de lo político (Zarria & Maschke, 2019).

Hace miles de años, Hammurabi, soberano de Babilonia, doblegó por la fuerza a distintas ciudades-estado vecinas y se convirtió en el rey supremo de la Mesopotamia a través de su nuevo imperio. Acto seguido, en nombre de Marduk, el dios babilonio impuesto a la totalidad de sus súbditos, instauró su famoso código y distinguió entre aliados y contrarios, usualmente calificados como “malos” o “ímprobos”, siempre fundamentándose en la voluntad divina (Tilly, 1992). He aquí el concepto de lo político, que fue sostenido en su momento por Schmitt (2009), aquel presupuesto en el concepto de Estado como modo particular de estar de un pueblo, cuya esencia radica en las categorías que se desprenden de la distinción fundamental y existencial entre amigo y enemigo:

Pues bien, la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de *amigo y enemigo*. Lo que ésta proporciona no es desde luego una definición exhaustiva de lo político ni una descripción de su contenido, pero sí una determinación de su concepto en el sentido de un criterio. En la medida en que no deriva de otros criterios, esa

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

> distinción se corresponde en el dominio de lo político con los criterios relativamente autónomos que proporcionan distinciones como la del bien y el mal en lo moral, la de belleza y fealdad en lo estético, etc. Es desde luego una distinción autónoma, pero no en el sentido de definir por sí misma un nuevo campo de la realidad, sino en el sentido de que ni se funda en una o varias de estas otras distinciones ni se la puede reconducir a ellas. (pág. 56)

Lo político, como sostiene Freund (1968), es una esencia, y, por consiguiente, poco tiene que ver con el carácter circunstancial, casual y variable de la política como actividad. Lo político no obedece a los deseos y las fantasías del hombre; no puede suprimirse o ser suprimido en tanto el hombre no puede impedir ser o no ser otra cosa que lo que es.

Como se mencionó anteriormente, todo ello lo podemos considerar como una cuestión previa al análisis del Estado en sí y lo que sería su división en la Edad moderna, es decir, la creación de controles que generan una división de poderes para evitar su concentración y que fue uno de los grandes problemas que se presentó en el caso de las monarquías absolutas donde los tres poderes recaían en una sola persona. En palabras de Montesquieu (1777):

> En cada estado, hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil.
>
> Por el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones. Y por el tercero castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro, simplemente poder ejecutivo del estado. (pág. 161)

De Miranda (1811) agrega años más tarde:

> Los poderes deben velarse y contenerse recíprocamente y ninguno de ellos debe atribuirse exclusivamente este celo, supuesto que todos son nombrados por el Soberano.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> No es verosímil que tres poderes independientes y celosos se reúnan jamás para hacer traición a los intereses del Soberano; y así es que sobre esta probabilidad moral se ha fundado la seguridad del ciudadano con respecto a la libertad civil y política. (pág. 3-4)

Por ejemplo, en el caso de Francia bajo el "Rey Sol", Luis XIV, el rey tenía funciones políticas, legislativas y jurisdiccionales, lo que la teoría política ha denominado como absolutismo político. En este mismo sentido, el único país que mostró una forma distinta de entender lo que es el equilibrio de poderes antes de la construcción del propio Estado fue Inglaterra, nación en la cual, y como consecuencia de sus propios procesos y dinámicas internas, se le dio una presencia importante dentro del escenario político al Parlamento.

Espinoza (2016) precisa que el elemento central de un régimen parlamentario, se encuentra en la soberanía que es entregada al Parlamento. Ello genera que no exista una división entre este poder y el ejecutivo. (pág. 9).

La historia del parlamentarismo británico es larga y compleja. Los Grandes Consejos que en la primera mitad del pasado milenio reunían al rey junto a los nobles y el clero fueron su primer antecedente; las ocasionales reuniones entre los grandes nombres de la isla a partir del reinado de Enrique III se configuraron como los inicios de la idea de un parlamento propiamente dicho que más adelante tomaría su contemporánea forma bifurcada, es decir, la división bicameral entre Lores y Comunes. No fue, sin embargo, hasta el derrocamiento de Jacobo II durante la Revolución Gloriosa, en 1688, que el modelo de Westminster, que conocemos hoy en día, se consolidaría.

La historia misma de Inglaterra muestra que el Parlamento, en su sentido actual, se consolidó en un momento determinado de la historia para ejercer un control con respecto a los actos del monarca y más allá de los vaivenes en los cuales el balance de poder se inclinaba más en favor de uno o del otro en esa siempre tensa relación de coexistencia competitiva.

En este aspecto, la modernidad dotó al Estado del atributo de la monopolización de la producción de las normas jurídicas, concretamente vía el parlamento. Ello trajo consigo una dificultad, a nivel constitucional, en cuanto no se podía determinar si el Estado debía someterse al derecho que él mismo creaba o si existían derechos pre-políticos a los que este debía someterse.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

John Locke, sostuvo por ejemplo, que era necesaria una ley positiva que guarde concordancia con la ley natural para proteger las propiedades y libertades de los ciudadanos (Rawls, 2009). En su teoría, el Estado es un instrumento para la preservación de determinados derechos inalienables del hombre, o más específicamente, del derecho a la vida, la libertad y la propiedad.

Por tanto, para referirnos al control político dentro del Estado necesitamos hablar del orden político. Consideramos que el mismo brota de la propia naturaleza humana, de la esencia política del hombre, del *zoon politikón* aristotélico que entiende al hombre como animal político y que, por las particularidades de su ánima, se diferencia de las bestias o de los dioses al poder alcanzar los fines de su especie a través de la vida (y de la organización de la vida) dentro de la *polis*.

El hombre no solo tiene la capacidad de expresar sentimientos sino también valores por medio del lenguaje, es decir que el hombre por naturaleza es un ser social, las relaciones que establece con los otros lo hacen vivir en sociedad, y estas sociedades pueden desarrollar ideas abstractas más allá de lo tangible que son transmitidas a través del habla. Los humanos conforman relaciones de poder (no entendiéndose al poder desde alguna configuración adjetiva sino más bien interpretándolo como la interacción de diferentes cualidades humanas) que cooperan para sobrevivir y se transmiten diversas ideas e intereses.

Esta misma convivencia trae consigo relaciones de fuerza (extrayendo su composición negativa o positiva) y es aquí en donde nace el poder. En consecuencia, la política termina siendo el medio por el cual se organiza la relación mando-obediencia, o en otras palabras, la dialéctica mando-obediencia, inherente a la naturaleza humana, es un necesario y universal presupuesto de la acción política (Freund, 1968).

En resumen, toda relación social conlleva a una relación política. Por otro lado, la actividad política demanda la existencia de una entidad que se encargue de orientar los destinos de la sociedad más allá de las individualidades hacia un objetivo en común que muchos lo denominaron en su momento como bien común. Por tanto, el orden político como tal es anterior a la creación del Estado, es decir la política como actividad (y lo político como esencia) es anterior a la construcción del Estado.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Es sumamente complejo, sin embargo, entender la evolución histórica del Estado si no se es consciente del carácter *ex-post* del propio ejercicio intelectual. Sousa (1950) toma como ejemplo a Hegel, precisando que:

> Para él el Estado se desenvuelve según una dialéctica racional ineludible. Podemos conocer las fases anteriores de esta dialéctica lo mismo que su término final —*la idea absoluta*. Pero no podemos comprender el juego dialéctico de la fase en que participamos ni prever la solución —la síntesis— que de ella resultará. En otros términos: no podemos tener un conocimiento verdadero del presente, ni prever las fases subsecuentes. Participamos del proceso de la evolución histórica sin poder modificarlo, ni tan sólo comprenderlo en cuanto nos arrastra la corriente dialéctica, del *espíritu objetivo*. Únicamente cuando ya se cierra una fase dialéctica, y por consiguiente no podemos tener ninguna influencia sobre ella, es cuando somos capaces de comprenderla. La ciencia social puede tan sólo explicarnos el pasado, pero no puede facilitar una clave para comprender el verdadero significado del presente o para prever el futuro. Fue una idea que Hegel expresó en su conocida imagen: "La lechuza de Minerva inicia el vuelo en el crepúsculo". Realmente para Hegel ya en su tempo era incluso innecesario prever el futuro, toda vez que la dialéctica de la historia tenía terminada su obra, como una consecuencia de su *síntesis suprema*, representada por el *Estado prusiano*. (pág. 99)

Ahora bien, el Estado moderno es la forma en que se organiza la comunidad política en un momento determinado. Luego de la Paz de Westfalia, el Estado moderno surge tal y como lo conocemos hoy en día y cobra sus dimensiones actuales durante la Revolución Francesa (Fehér, 1990). Dos modelos aparecen luego de las revoluciones liberales que marcan un tipo de configuración del Estado. El modelo europeo propiamente, que tiene como paradigma el estado francés, y el modelo inglés. Como veremos más adelante, ambos modelos tienen características distintas. Por mencionar una de ellas, y tal vez la más importante, el fundamento o sustrato donde se asienta el Estado (Varela, 1991).

> Al absolutismo del Rey, esto es, al principio monárquico, la revolución había opuesto, siguiendo la tradición de Bodino y Rousseau, el "absolutismo de la Nación", esto es, el dogma de la soberanía nacional. Un dogma muy distinto del principio de “soberanía del Parlamento”, en virtud del cual el derecho público inglés había

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> conseguido tender un puente entre el Rey, la Cámara de los lores y la Cámara de los Comunes. (Varela, 1991, pág. 127-128)

Con su aparición histórica, el Estado ha ido ampliando su esfera de influencia. El Estado social, por ejemplo, fue una clara muestra de ello al expandirse a espacios hasta entonces comprendidos por fuera de lo público y alterar las dinámicas políticas y socio-económicas que predominaban en esos territorios. Tanto el Estado bismarckiano como el *New Deal* de Roosevelt ilustran este punto perfectamente. Ahora bien, lo interesante radica en que independientemente del motivo, haya sido este la buena voluntad de las autoridades frente a contextos difíciles o la imperativa necesidad de estabilizar el frente interno para evitar radicales cambios y reproducir el statu-quo, el Estado social pasó a promover principios, valores y derechos comunes que antes eran considerados secundarios (desarrollo humano, justicia social, etc.) pero luego pasaron a fundamentar la existencia de semejante estructura como si siempre hubieran sido cuestiones prexistentes, es decir, como si siempre hubieran estado ahí, escondidos en la naturaleza humana, inalienables, esperando a ser descubiertos y protegidos por el Estado como instrumento.

Por ello sostenemos que el Estado originalmente fue creado como una forma de organización política donde se respetaban las libertades y los derechos políticos, como el derecho a la reunión, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a votar, etc. A esta forma la podemos denominar como Estado liberal por su deuda histórica al liberalismo político clásico. Con el tiempo el Estado fue ampliando estos derechos e incluyendo los denominados derechos sociales mediante los cuales ejercía un rol paternalista, por ejemplo, en la protección del derecho a la libre sindicalización o la defensa del derecho a la salud y la educación.

La existencia práctica del Estado social, sin embargo, se adelantó unos años a su existencia formal —situación que cambiaría recién en el desarrollo de la segunda posguerra. En palabras de Fernández-Miranda (2003):

> La constitucionalización del Estado social, aunque no de forma explícita, tiene su primera manifestación en la Constitución mexicana de Querétaro (1917) y en la alemana de Weimar (1919). En ninguna de ellas se recoge la cláusula expresamente, pero en ambas, con mayor o menor extensión, se incorporan derechos socioeconómicos (más allá de los clásicos derechos liberales de autodefensa y de los

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

democráticos de participación) que constituyen uno de los más significativos contenidos jurídicos del Estado social como aspiración al Estado de bienestar.

Es en las Constituciones de la segunda posguerra cuando la cláusula del Estado social se hace explícita y cuando gana en consistencia y en densidad jurídica.

Con independencia de aportaciones teóricas, de indudable influencia, como la de Herman Heller, la positivación de la cláusula del Estado social, como principio jurídico y como elemento estructural de la "forma política" de la Constitución del Estado, encuentra manifestaciones parciales en la Constitución francesa de 1946, en la italiana de 1947 pero, sobre todo (por su evidente influencia en la Constitución española) en la Ley Fundamental de Bonn de 1949. El artículo 20.1 define a la República Federal alemana como "Estado federal, democrático y social". Dentro del mismo texto, el artículo 28.1 prescribe la organización de los Estados federados desde el "Estado de derecho republicano, democrático y social". (pág. 151-152)

Esta ampliación de derechos constituyó, por lo tanto, una forma en la que el Estado amplió sus competencias. De ahí vienen también las distintas pero relevantes críticas —aunque tal vez menos sofisticadas— de, por ejemplo, liberales como Friedrich Hayek, pensador clave de la controvertida Escuela Austríaca, que sostiene que el Estado crece de manera desproporcionada e invade esferas que pertenecen originariamente a la sociedad, generando así una entidad artificial, hegemónica y totalitaria. Por tanto, reiteramos que la política es anterior al Estado y a la estatalidad. El Estado liberal y el Estado social solo son formas de la estatalidad, que es un fenómeno posterior a la política.

La política también presentó diversas formas a lo largo de la historia, todas ellas materializadas de distintas maneras en las que se organizaron las sociedades dependiendo del tiempo y lugar.

Poco tiene que ver la antigua *polis* ateniense, idiosincrásica y sumamente compleja forma de ciudad-estado, con los señoríos que proliferaron por toda Europa occidental entre el siglo IX y el siglo XV. En la primera, donde habitaban, en un sentido espacial, ciudadanos (hombres de más de 20 años y descendientes de familias fundadoras), mujeres, comerciantes, extranjeros y esclavos, solo los primeros eran considerados "hombres libres" en general y miembros de la *polis* en particular, y por consiguiente, solo ellos tenían derecho

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

a participar de la vida política. Además, en su aspecto operativo, la *polis* ateniense contaba con instituciones de funciones anárquicas, principalmente la Asamblea, el Consejo de los 500 y el Tribunal de Justicia, que en su cualidad representativa específica nada compartían con las instituciones feudales —fundamentadas en el derecho de sangre y la relación de vasallaje— o del Estado-moderno (Sabine, 2009).

La organización de la sociedad medieval también era una de profunda estratificación, pero, en otros términos:

> El régimen estamental, que se desarrolló principalmente en la Europa medieval, pero que se encuentra en el marco de las otras sociedades feudales, puede considerarse como un tipo cercano al régimen de casta. Pero, la diferencia más decisiva entre ambos radica —como se indicó— en la mayor rigidez del segundo, donde la adscripción a una categoría social se halla totalmente predeterminada. (Ferrando, 1974, pág.31)

Por tanto, la forma de hacer política y de la organización política de la sociedad han variado en diversos momentos de la historia. Otro ejemplo paradigmático es el caso de la Francia prerrevolucionaria, absolutista tanto en la teoría como en la práctica, que tras años de conflicto con Inglaterra se vio forzada a convocar asambleas extraordinarias que dejaban entrever los restos del clásico orden feudal. Estas asambleas, o en términos más precisos las sesiones de los "Estados generales", estaban integradas por representantes de los tres estamentos: la nobleza, el clero y el denominado "tercer estado" (burgueses, en su mayoría, que representaban a la gran mayoría de franceses y que, aunque estuvieran más cerca de vivir como aristócratas que como sus representados, no tenían acceso a los privilegios estamentales propios de la nobleza o el clero). Fue esta lógica organizativa uno de los principales detonantes de la revolución; el voto por estamento, que siempre resultaba en la victoria de una nobleza y clero con intereses compartidos, despertó un gran enojo en el común de los franceses; el voto por cabeza, justamente, era aquello que el tercer estado reclamaba como justo y necesario.

La Revolución Francesa, sin embargo, trajo consigo mucho más que un cambio organizativo-institucional en París-Versalles. Una de ellos fue la paulatina (y ya iniciada) amalgamación del Estado-moderno —con bases en la expulsión de los judíos de España en

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

1492 y la Paz de Westfalia en 1648— y la idea de nación. Sobre la Francia postrevolucionaria, Hobsbawm (2007) escribe:

> Sin embargo, oficialmente, dicho régimen no expresaría sólo sus intereses de clase, sino la voluntad general "del pueblo", al que se identificaba de manera significativa con "la nación francesa". En adelante, el rey ya no sería Luis, por la gracia de Dios, rey de Francia y de Navarra, sino Luis, por la gracia de Dios y la Ley Constitucional del Estado, rey de los franceses. "La fuente de toda soberanía —dice la Declaración [de los derechos del hombre y del ciudadano]— reside esencialmente en la nación" Y la nación, según el abate Sieyès, no reconoce en la tierra un interés sobre el suyo y no acepta más ley o autoridad que la suya, ni las de la humanidad en general ni las de otras naciones. Sin duda la nación francesa (y sus subsiguientes imitadoras) no concebía en un principio que sus intereses chocaran con los de los otros pueblos, sino que, al contrario, se veía como inaugurando —o participando en él— un movimiento de liberación general de los pueblos del poder de las tiranías. Pero, de hecho, la rivalidad nacional (por ejemplo, la de los negociantes franceses con los negociantes ingleses) y la subordinación nacional (por ejemplo, la de las naciones conquistadas o liberadas a los intereses de la *grande nation*), se hallaban implícitas en el nacionalismo al que el burgués de 1789 dio su primera expresión oficial. "El pueblo", identificado con "la nación" era un concepto revolucionario; más revolucionario de lo que el programa burgués-liberal se proponía expresar. (pág. 67-68)

También la política ha sabido manifestarse en determinados momentos a través de movimientos que pretendían encarnar la esencia de la identidad nacional. Así pasó en el fascismo y en el nazismo, donde todo, incluyendo la nación, estaba dentro del Estado y del partido respectivamente.

Es difícil, sin embargo, definir tanto el concepto de nación como de nacionalismo por los siguientes motivos:

> En primer lugar, porque su ideología difícilmente se presenta en estado puro a la mirada del historiador, sino más bien asociada con otras ideologías dentro de un sistema más general de valores políticos y sociales; en segundo término, porque el

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> concepto varía su significación de acuerdo al momento histórico en que se lo utilice. (Piñeiro, 1997, pág.49)

De acuerdo a Breuilly (1990):

> La ideología nacionalista da por sentado que existe la nación como grupo humano naturalmente diferenciado, y que su expresión política debe ser el correspondiente Estado. Presentada como una entidad caracterizada por la diferencia, la nación se convierte en un valor prioritario y su necesidad de independencia (toda diferencia "natural" debe ser diferencia política) debe traducirse en la Constitución de un Estado propio. Así, las reivindicaciones políticas del nacionalismo dan a entender que lo sustancial es la nación y que el Estado debe ser un instrumento a su servicio. Por lo tanto la demanda de constituir una estado propio (*nacionalismo* político) no sería para los nacionalistas más que una exigencia derivada del hecho diferencial (*nacionalismo cultural)*. (pág. 337)

Uno de los académicos que mejor investigó la esencia del Estado y de la estatalidad fue Dalmacio Negro Pavón. El pensador español indagó sobre el origen del Estado, pero no solamente sobre su origen histórico sino también sobre su origen ideológico. Negro (2010) considera que el Estado moderno surgió como una respuesta a un momento histórico determinado, que es la culminación de las guerras de religión con la paz de Westfalia, estableciendo la necesidad de que exista una entidad (pacificada) que pueda mantener un control interno dentro de su jurisdicción y que sea neutral en materia religiosa. (Negro Pavón, 2010)

Además, de cierta manera, el origen histórico del Estado moderno está relacionado con esa neutralidad en materia de convenciones religiosas y fe. Esto recuerda a uno de los grandes temas que se debatió en el ocaso de la Alta Edad Media con respecto a Martín Lutero y sus noventa y cinco tesis que negaban la autoridad del Papa, y, por tanto, la legitimidad de la estructura de la sociedad medieval caracterizada por una bicefalia entre el poder político del emperador del Sacro Imperio Romano Germánico y el papado. Negar la autoridad del Papa era también negar la autoridad del emperador y, por consiguiente, ir en contra de la famosa "Teoría de las dos espadas" de los agustinistas políticos que, basados en la predica de Jesús ("al César lo que es del César"), reconocían la autoridad terrenal de la Corona pero solo en

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

los términos de la Iglesia, es decir, como una autoridad o poder que es delegado por la Iglesia como representante de Dios.

Por tanto, hay hechos que están vinculados la caída de la sociedad medieval, la crisis de la cristiandad, la destrucción del Sacro Imperio Romano Germánico y posteriormente el surgimiento del Estado-moderno como una entidad que mantiene una neutralidad en materia religiosa, es decir, superada la idea de los Estados confesionales, se pasó a los Estados en los que se toleraba a ciertas minorías, manteniendo unificadas y pacificadas jurisdicciones para evitar situaciones de caos y anarquía como las generadas a partir de las guerras de religión. En resumen, parte del origen histórico del Estado-moderno lo podemos encontrar ahí: el Estado aparece como entidad artificial que se superpone, incluso muchas veces sin respetar las entidades nacionales. Por mencionar ejemplos actuales, tenemos, por un lado, el caso de Canadá y la región del Quebec, cuyos habitantes se consideran antes que canadienses quebequenses y quienes llegaron a someterse a un plebiscito para lograr la autonomía que perdieron hace unos años; y por el otro, tenemos el caso de España y la nación vasca y catalana con sus afanes autonomistas (Esteva, 1997). Estos casos hacen referencia a que, al parecer, puede existir una nación que está dentro de un Estado pero que tiene una cierta autonomía política o reclaman una autonomía política del mismo modo que puede existir un Estado que aglutine varias naciones que se sientan identificadas con él.

Para ilustrarlo en un caso concreto:

> Ciñéndonos a Cataluña, es indudable que se trata de una comunidad autónoma con fuertes tendencias nacionalistas, que tienen su arraigo en el hecho de que los catalanes son una nación cultural y lingüísticamente diferente a las otras que constituyen el actual mosaico autonómico del Estado español. Asimismo, Cataluña tiene su propia historia nacional y, en ésta, se pueden reconocer sus dinastías monárquicas a partir de unos primeros condados, hasta la sustitución de aquéllas por las de origen castellano. (Esteva, 1997, pág. 35)

También sostiene Negro (2010) que el Estado o la estatalidad propia no ha sido tampoco una entidad estática que se ha mantenido con las mismas características a lo largo del tiempo. La misma ha ido variando y/o transformándose. Incluso realiza una clasificación acerca de los tipos de Estado y de cómo se ha ido manifestando la estatalidad a lo largo del tiempo. Claramente hay una gran diferencia entre los Estados que aparecieron durante a fines del

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

medioevo en lo que viene a ser el Renacimiento Italiano y sus Repúblicas con los Estados actuales, ese modelo de Estado que puede verse retratado en la obra "El Príncipe" de Maquiavelo difiere mucho con la forma de organización política de los Estado liberales de principio del siglo XX. Así, el Estado ha sabido adaptarse o tomar diferentes formar e ir evolucionando a través de los distintos momentos históricos, y a la vez, reflejó la dinámica de las divergentes realidades sociales.

Pero la posición de Negro (2010) en este sentido, no es positiva con respecto a lo que ocurre hoy en día, más bien considera que el Estado-moderno, como hijo de la modernidad, ha crecido de una manera desmesurada tornándose un Estado administrativo y no un Estado político dado que la política desaparece dentro del Estado al volverse el mismo una entidad administrativa. En palabras de Schmitt (1971):

> Está el Estado gubernativo, que encuentra su expresión característica en la voluntad personal soberana y el mando autoritario de un jefe de Estado que ejerce personalmente el gobierno. Pero es todavía concebible otro tipo de Estado, en el que el mando y la voluntad no sean autoritarios ni personales y, a pesar de todo, no sean meras aplicaciones de normas soberanas, sino tan solo ordenanzas de carácter objetivo: el Estado administrativo, en el que ni el gobierno de los hombres ni el imperio de las normas es soberano, sino en el cual, y según la célebre fórmula, "las cosas se administran por sí mismas". (pág. 7)

Como consecuencia, los políticos se dedican a ser gestores y se produce un proceso de despolitización de la figura del Estado que resulta en lo que él denomina el Estado total, donde el Estado invade espacios que correspondían inicialmente a la sociedad.

> La categoría de lo político, si es confundida con lo estatal, conduce al fenómeno del Estado Total propio de la identidad de la sociedad con el Estado. El peligro estribaba en que la identificación entre el Estado y sociedad debilitaba la politicidad natural del Estado en el sentido de que si todo es político ya nada lo es. El Estado, como proceso histórico, había evolucionado desde su aparición en el Renacimiento, al Estado Absoluto del siglo XVII y de allí, por influencia del liberalismo, a constituirse en una instancia de neutralización durante el siglo XIX

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

> La totalidad de la esfera estatal estaba relacionada con la tendencia del Estado a intervenir en todos los ámbitos, no solamente políticos sino también económicos y sociales, bajo la forma de un Estado asistencial de partidos.
>
> Esta es la idea del Estado total por su omnipresencia en todos los ámbitos a causa de su falta de decisión de las cuestiones esenciales. (Piana, 2019, pág. 17)

Un ejemplo que podemos extraer del plano jurídico lo encontramos en que, en el derecho hasta antes del siglo XVIII, se consideraba como derecho supletorio al derecho romano. Frente a esta consideración, el Estado actual, para poder imponer su poder y su presencia, empieza a emitir normas que las hace valer dentro de su jurisdicción. Un ejemplo clásico es el de la Revolución Francesa, la cual se consolida cuando empiezan a tener vigencia, ejerciendo coacción, el derecho del Estado francés.

En tal sentido, no nos debe extrañar que se haya dado, en la etapa del imperio napoleónico de la Revolución Francesa, el código civil napoleónico. No es algo fuera de lo común, siendo perfectamente coherente a la construcción de un Estado la creación de una normatividad que haga efectiva la soberanía del Estado dentro de una jurisdicción. Resumiendo, el Estado se manifiesta a través de normas y las tiene que hacer valer (fue de esta forma que se consolidó la Revolución Francesa). Pero el derecho dejó de ser una manifestación de la costumbre o la tradición de las sociedades y se volvió derecho positivo, el derecho que emana de la voluntad del poder político, lo que se mantiene hasta nuestros días y, en consecuencia, pone en cuestión la figura del derecho romano que se vuelve una especie de reliquia, como también el denominado derecho natural que muchos teóricos políticos, incluyendo a los más célebres contractualistas, consideran que tiene vigencia y que es algo que debe protegerse al ser anterior incluso a la construcción misma del Estado.

Por otro lado, como argumenta Vilas (2005) la legitimidad del poder del Estado es un hecho que se presenta crucial y complejo. Él sugiere que se debe observar al Estado en su complejidad porque la construcción de legitimidad moviliza a un conjunto de objetivos, de acciones tangibles y también de creencias individuales, y a su vez expone su parcialidad porque la legitimidad es la que transforma al poder de coacción en autoridad, y la autoridad es fundamental para obtener la capacidad de imposición y de obediencia de los gobernados.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

Retomando la idea de que el Estado en una construcción, por tanto un proceso histórico y cultural, vale aclarar que más allá de su proceso de creación, este perdura en la medida que es creado y recreado por una cantidad inmensa de actos cotidianos, de decisiones y mandatos formales y prácticas informales, y el conjunto de pequeñas acciones cotidianas y su articulación con la esfera pública genera una combinación, por sobre todo llamativa, entre la utilidad y la afectividad, entre los intereses y las emociones y entre las percepciones y convicciones que terminan por construir microfundamentos de legitimidad de las grandes estructuras formales y de los procesos macrosociales: "Un Estado existe sobre todo en el corazón y en la mente de su pueblo —dice Strayer—; si este no cree que esté allí, ningún ejercicio lógico lo traerá a la vida" (Vilas, 2005).

Con respecto a la limitación del poder político, los teóricos del Estado moderno, como veremos en el siguiente subcapítulo, desarrollan teorías para que el Estado pueda autolimitarse lo cual genera una situación problemática que debemos resaltar. El Estado tiene que autorregularse, es decir no hay un poder fuera del Estado que lo pueda regular, por eso debe encontrar mecanismos para que se regule a sí mismo, para no provocar abusos dentro del ejercicio de su poder: esto es complicado, es complejo, es difícil de poder lograr, ya que lo que le estamos pidiendo al Estado, con una tendencia inherente al crecimiento y la expansión, un acto de autocontrol.

A modo ilustrativo, para hacer un paralelismo, sabemos que en la vida en sociedad se exige que el hombre, más allá de su autocontrol, tenga que cumplir ciertas normas porque si se las transgrede existen penas como la cárcel o multas. Es válido preguntarnos, entonces, cómo podemos, en este caso, para contener a este aparato artificial que es el Estado, generar una tendencia a la autorregulación y que además sea de carácter formal porque como hemos comentado anteriormente, al mencionar a Negro (2010), actualmente se niega que exista algo anterior, basado en el derecho natural, por ejemplo, y por ende, este se conceptualiza como una entidad hegemónica que debe crear sus propios mecanismos de regulación. Esto es complejo porque el Estado como forma de organización política de la sociedad encarna el poder, el poder político, de naturaleza siempre expansiva.

La reacción neoliberal librada en las últimas dos décadas del siglo pasado de la mano de Margaret Thatcher y Ronald Reagan y cristalizada en el Consenso de Washington en 1989 tuvo como uno de sus objetivos limitar el poder del Estado, pero no solo privatizando gran

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

parte de sus funciones o abriendo el mercado, sino desterrándolo de parte de la vida cotidiano en una especie de correlato tanto político-económico como cultural.

Qué mejor ejemplo de sus repercusiones sociales que el de la "Gran Guerra de Independencia del Espacio" de Baumanm (2001), donde el retroceso del Estado en las últimas dos décadas del siglo pasado profundizó el fenómeno que hoy en día conocemos como "globalización", y en esos términos, privatizó ámbitos y decisiones que antes eran inherentes a la esfera pública.

En las palabras del autor:

> Durante los primeros años de la guerra de aniquilación librada por Margaret Thatcher contra la autogestión local, muchos empresarios se sentían obligados a pedir la palabra en la conferencia anual del Partido Conservador para reiterar un mensaje que necesitaba repetirse porque todavía sonaba extraño y extravagante a los oídos que aún no terminaban de sintonizarlo: que las empresas pagarían de buen grado los impuestos locales necesarios para construir caminos o reparar cloacas, pero no veían motivo alguno para pagar el sostén de desempleados, inválidos y otros desechos humanos, ya que no tenían ganas de hacerse responsables ni asumir obligaciones por su suerte.
>
> Es muy probable que el último cuarto del siglo en curso pase a la historia como la Gran Guerra de Independencia del Espacio. Lo que sucedió en su transcurso fue que los centros de decisión y los cálculos que fundamentan sus decisiones se liberaron consecuente e inexorablemente de las limitaciones territoriales, las impuestas por la localidad. (Bauman, 2001, pág. 14-15)

De cualquier forma, el Estado debe controlarse a sí mismo y debe establecer sus propios límites. Eso lo hace a través de normas jurídicas y la creación de procedimientos contemplados en su norma fundamental destinados a dirimir el conflicto entre poderes. Esto funciona en tanto las condiciones sociales lo permitan, es decir, se requiere de cierta normalidad que haga vigente las normas. El problema, entonces, yace en que las limitaciones que tiene el poder político son de carácter formal y a veces no son suficientes.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

La Constitución es un gran pacto jurídico-político entre las autoridades y la población, pero no comprende, en esta concepción de que el Estado debe autorregularse —y se autorregula— a través de la norma, un punto que a nivel histórico y teórico es inevitable: el poder, en su sentido y expresión más básica, se configura como fuerza, y ante esto, el derecho se muestra muchas veces impotente.

Según Pascal (1998), precisa que:

> La justicia está sujeta a discusión. La fuerza es fácilmente reconocible y no admite discusión. La justicia sin la fuerza es desobedecida porque siempre hay malos. La fuerza sin la justicia es discutida. Hay, pues, que poner juntas la justicia y la fuerza, y para ello hacer que lo que es justo sea fuerte o que lo que es fuerte sea justo. (pág. 10)

Esta cuestión, a su vez, es de absoluta importancia en el marco de la discusión entre Kelsen y Schmitt. Curcó (2013) manifiesta que:

> Desde una de sus obras más tempranas, "Recht und Macht" (Schmitt 1918, pp. 37-52), la esfera del derecho y la esfera del poder aparecen como dos esferas cualitativamente distintas entre las que no se puede dar ninguna relación de causalidad. Sin embargo, en un texto aun anterior, "*Der Wert des Staates und die Bedeuttung des Einzelnen*" (1914), Schmitt ya anticipa el argumento que permitirá superar esta dicotomía, el cual se mantendrá como hilo conductor a lo largo de toda su producción escrita. El reino del "deber ser" (ley/normas) y el del "ser", dice ahí, estarían ciertamente separados si no fuera por la presencia del Estado (Schmitt 1914, pp. 2-3, 52 y 68). El Estado es la fuerza sustantiva que realiza la ley en el mundo y que conecta poder o decisión con normas. Esto significa que el Estado realiza "algo" que es anterior a la ley positiva. "El innegable valor del Estado —escribe el jurista— emana, por ello, no de un poder, sino de su vinculación con una 'ley superior'." Por "ley superior" Schmitt entiende aquí una "ley natural sin naturalismo", un "elemento" situado fuera del Estado en el cual las leyes positivas descansan (Schmitt 1914, p. 69) y que el Estado, al positivizar, integra en una unidad ética que reúne lo fáctico con lo normativo. (pág. 91-92)

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Pretender solucionarlo todo desde lo jurídico es, muchas veces, algo ingenuo. El planteo legalista que se basa en que todo conflicto social y político puede ser solucionado apelando a las vías constitucionales es un espejismo. En Latinoamérica esto es harto conocido; cuando el poder político va más allá de las competencias que la Constitución le brinda y se otorga a sí mismo facultades extraordinarias, por ejemplo, en Perú durante el gobierno de Fujimori, nada pueden hacer las leyes por sí solas, es decir sin un sustento político-material detrás, para detenerlo.

En una especie de ejercicio schmittiano, las circunstancias extremas nos llevan a cuestionarnos los fundamentos de aquello que entendemos como normalidad. ¿El Estado, entonces, puede controlar su poder? ¿Puede autocontrolarse a través de normas? ¿Basta con la Constitución? La norma fundamental establece cuales son los límites para el ejercicio del control político, pero qué ocurre cuando se da una situación de anormalidad o crisis como viene ocurriendo en el Perú y donde hemos tenido varios presidentes que se han ido sucediendo y que han sido retirados del cargo en muy poco tiempo.

No hay claridad con respecto a la figura de la confianza como mecanismo de control político, al parecer incluso los mecanismos de control político establecidos en la Constitución Peruana estarían siendo desnaturalizados en su ejercicio. Ante esa situación vale la pena preguntarse: las normas, el tribunal constitucional, la superioridad de la Constitución, ¿son los mecanismos adecuados para poder controlar este tipo de situaciones límite donde no se respetan las normas? ¿O tiene que haber una salida de carácter político? Siendo esta última pregunto lo que al menos estamos tratando de sostener en la presente investigación y que es también una suerte de revalorización de la política como forma de lograr un consenso para superar una crisis.

1.1 La división de poderes como medio de control político

La división o separación de poderes aparece con la construcción del Estado. La crítica que realiza el constitucionalismo clásico al Estado moderno es que para poder controlar el poder y que no haya una concentración que ponga en peligro la estabilidad política era necesario que el poder se dividiera, es decir que el poder esté dividido funcionalmente para que haya un equilibrio a nivel intraestatal (entre lo que nosotros conocemos como los poderes del Estado) y no haya una concentración de los poderes del Estado en una sola persona o en un grupo de personas como podría darse en regímenes de carácter oligárquico.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

La clásica división de poderes es un principio que ha sido incluso reconocido constitucionalmente y que divide el poder del Estado— que nace como un poder unitario— en tres poderes diferentes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Las personas que dirigen estos poderes, cada uno con una estructura propia, trabajan de manera autónoma pero no anárquica, es decir, los poderes no actúan como islotes que no tienen comunicación entre sí, sino que hay mecanismos en los cuales se puede percibir una relación entre los poderes del Estado y muchos casos en los que colaboran entre sí. La propia teorización y existencia de la división de poderes conlleva implícitamente la idea de cooperación entre los mismos; después de todo qué es la autorregulación sino una indirecta y legítima forma de cooperación en pos de evitar la centralización del poder en unas pocas manos.

En el Estado moderno no existe nada por encima del mismo; la autorregulación, para bien o para mal, es aquello a lo que debe aspirarse. Solo el poder puede detener el poder; por eso los tres poderes se encuentran en permanente control y vigilancia: para evitar que uno de ellos pueda actuar de una manera desmedida o excesiva y genere la hegemonía de uno por sobre el resto. Tradicionalmente esta es la fórmula que se ha aplicado en la doctrina política y también en la doctrina constitucional; los poderes tienen que estar divididos y en un sentido funcional la división se da a partir de la separación de las funciones de creación de la norma —que la realiza el Congreso—, de aplicación de la norma —que la hace el poder ejecutivo— y de ejecución y control de cumplimiento de la norma —que la hace el poder judicial—.

También existe una división de poderes de carácter ya no funcional sino más bien vertical y que comprende al poder en términos espaciales concretos, es decir, entiende a la concentración del poder como algo indeseable y se propone descentralizarlo espacialmente a partir de la organización del Estado. Así nacieron el poder federal, los poderes provinciales y los poderes municipales; ordenamientos distintos que se articulan e interactúan diferentemente dependiendo del país, y por supuesto, dependiendo de sus respectivas Constituciones. En ese sentido, no hay una sola entidad que se encargue de controlar toda la extensión del territorio nacional, o por lo menos, no hay una entidad que se ocupe exclusivamente de controlar todo lo que sucede en la totalidad del territorio. El Estado peruano es constitucionalmente unitario y poco tiene que ver con el federalismo blando de Argentina o el federalismo duro de Brasil; ahora bien, el control político ejercido en distintas jurisdicciones por distintas autoridades es una constante, y por qué no, una forma de autorregulación.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

Lo que se busca por tanto cuando se configura este principio de la separación de poderes es establecer una autonomía de los poderes a través de una separación y que cada uno cumpla una función y también que cada uno posea una legitimidad, por ejemplo en el caso del poder ejecutivo hemos tenido como formas de legitimidad en la Edad Media el derecho divino, luego cuando termina y se crea el Estado moderno la legitimidad política se obtiene a través del voto popular o sufragio, entonces esta es la forma en la que concretamente en este caso el órgano ejecutivo obtiene una legitimidad, en tanto el poder legislativo se basa en el principio de representación política y su legitimidad proviene también de elecciones donde se eligen directamente los representantes, y en el caso del poder judicial han existido o existen todavía diversas formas de construirlo y esto varía por cada país, los jueces son los encargados de administrar justicia y en ese sentido tienen un rango de funcionarios públicos, los jueces gozan de una autonomía al momento de sancionar las sentencias y no pueden dictar sentencias mediante la coerción política, es decir que el juez goza de una libertad que le permite dictar sentencia sin ningún tipo de injerencia de ninguno de los otros poderes y también gozando de una cierta estabilidad, justamente para evitar que los jueces no sean funcionales al poder de turno, por eso es que cuando se habla del poder judicial también se habla de una cierta independencia y por tanto volvemos al tema de la autonomía de los poderes, por lo que es importante establecer que esos poderes aparecen por un carácter básicamente funcional orientado a la creación y aplicación de la norma y sanción en caso de incumplimiento, pero que poseen cada uno una legitimidad que puede ser distinta. El otro criterio mencionado es el de la especialización, en ese sentido hay un trabajo que realiza concretamente cada poder del Estado, se le encomienda un rol que comúnmente está en el texto constitucional y se le otorga competencias a un determinado poder del Estado para que pueda realizar determinadas funciones, por ejemplo el poder judicial tiene el derecho que emana del propio pueblo para administrar justicia en caso de conflictos, los jueces administran justicia en nombre del pueblo o algunos sostienen que administran justicia en nombre del Estado que es quien concede, pero esta es una cuestión que entra dentro de una controversia al menos para el sistema peruano y para la mayoría de los países latinoamericanos en donde la Constitución Del Estado es quien otorga al juez el poder judicial dentro de una determinada jurisdicción. En el caso del poder legislativo su labor es la creación de la norma y las leyes a partir de un marco constitucional,, no puede haber una norma que vaya en contra de la Constitución, siendo esta la norma suprema “la ley de leyes” y el legislativo en ese sentido elabora normas que debe tener congruencia con el texto

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

constitucional y también el poder legislativo tiene un rol fundamental de fiscalización a los otros poderes y a sí mismo, es decir los congresistas o los diputados o senadores no están exentos de ser controlados por sus pares parlamentarios. En el poder ejecutivo la función es primordialmente hacer que las normas que dicte el Congreso se cumplan, teniendo esté cierta capacidad de generación de normas y dispositivos legales y estos dispositivos también tienen que ser controlados tanto por el Congreso como por el poder judicial, es decir no es que el ejecutivo crea la norma y directamente la aplica, tiene que pasar por el filtro de la evaluación del Congreso que tiene que confirmar a través de una rúbrica que la ley o el proyecto de ley que propone el ejecutivo es congruente con el texto constitucional y por tanto debe ser aprobado, y también los jueces podrían, a través del denominado control de constitucionalidad, establecer que determinadas normas que provienen del poder ejecutivo devienen inconstitucionales por lesionar alguna norma dentro de la Constitución, entonces estamos ante una suerte de red o de una estructura de composición reticular con respecto a los controles y los equilibrios que se dan entre los tres poderes. Hay por tanto una interacción entre los mismos poderes, nuevamente los poderes no son islotes. Es también importante señalar que no existe una preponderancia de un poder sobre el otro y sobre eso se ha discutido mucho, muchos consideraban en su momento que el principal poder era el poder legislativo básicamente por el tema de la representación, los representantes del pueblo, van al Congreso a representar a los votantes y por lo tanto se podría decir que es de quien goza de mayor legitimidad política, pero recordemos que en países que tienen regímenes presidencialistas el presidente es elegido a través del voto, entonces tienen también una legitimidad formal en cuanto al acceso al poder, ambos son elegidos por el voto popular, por tanto no se puede hablar de una superioridad de un poder frente al otro cosa que no escurre en países que tienen sistema de carácter parlamentario donde si hay una evidente superioridad funcional porque de aquí brotan normalmente los jefes de gobiernos y los ministros, entonces en este caso el poder legislativo si tiene una cierta preponderancia en tanto a partir del poder legislativo se hace la transformación del poder ejecutivo y la Constitución de los gobiernos, sucede que el presidente de la república o el monarca constitucional pide al partido, a la coalición o al líder que obtuvo la mayoría dentro del parlamento conforme gobierno.

Volviendo al tema vinculado a que si existe una preponderancia de alguno de los poderes, es importante señalar que en América Latina la mayoría de países, por no decir todos, tienen un régimen presidencialista que podría interpretarse como que existe una superioridad del

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

poder ejecutivo del presidente de la república dado que el Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno ejerce ambos cargos, cosa que no ocurre en los países parlamentaristas donde el presidente es el jefe de Estado y del Congreso brota el jefe de gobierno. La crítica que realiza el derecho constitucional con respecto a este tipo de diseños institucionales es que existe una cierta fragilidad dado que no hay un sistema de pesos y contrapesos, el presidencialismo lo que produce es una suerte de separación rígida entre los poderes del Estado que podría eventualmente generar inestabilidad política. Podemos en ese sentido mencionar un caso paradigmático y es que cuando se dan elecciones para elegir presidente y simultáneamente para elegir a los mismos del Congreso y no hayamos una renovación por tercios o por cuartos a mitad del período, entonces el modelo es casi de una democracia plebiscitaria porque si el Presidente es elegido con una mayoría congresal abrumadora va a tener el control seguramente tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, la cual es de por si problemático porque una persona o un partido político estaría dirigiendo ambos poderes y con eso se rompe la Teoría de los controles y de los pesos y contrapesos, el denominado “checks and balances”; por tanto, se puede sostener que uno de los problemas más importantes que se presenta en América Latina, y que es también parte de la hipótesis de trabajo de la presente investigación, radica en el mal diseño institucional con respecto a los controles entre poderes por este rol que desempeña el Poder Ejecutivo encarnado en el Presidente de la República. Por lo que puede generar en determinados momentos una situación de caos o de ingobernabilidad incluso cuando un presidente gana la elección y también una mayoría importante que permite controlar el Poder Legislativo y a los meses existe una crisis de aceptación, a través de encuestas frecuentes acerca del desempeño de los políticos, puede ocurrir que la desafección de la población o la impopularidad del jefe de la república que pertenece al mismo partido que la mayoría del Congreso afecte también al parlamento. Los parlamentarios suelen alinearse a las políticas del gobierno porque evidentemente pertenecen al mismo partido, no obstante el congresista, concretamente en el caso peruano, no se encuentra condicionado al mandato imperativo, es decir tiene una autonomía plena para tomar decisiones y no se encuentra sujeto a nada, incluso no se encuentra condicionado por la propuesta de campaña de sus electores; por lo tanto está situación genera problemas de diseño institucional y en el caso de estos sistemas latinoamericanos donde hay una separación rígida a veces se requieren como válvulas de escape que ayuden a superar situaciones de polarización de dificultades para mantener una estabilidad democrática cuando, por ejemplo, existe una popularidad muy baja del

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

presidente que redunda también la popularidad congresista o también en el caso de un presidente que ha sido elegido pero que tiene un Parlamento con una mayoría de la oposición y que va seguramente a tener que gobernar a través de ciertos acuerdos o negociaciones (si es que se dan) y si no, va a tener que estar en un conflicto permanente entre el Congreso y el Ejecutivo. Se ha dado en algunos casos, y en ese sentido, la Constitución peruana permite que el presidente nombre como primer ministro a un político que no necesariamente pertenece al partido del presidente, digamos al partido de gobierno, y esto lo hace para permitir que la población confíe en que los líderes de la oposición van a ser como una especie de fiscalizadores y van a controlar las acciones que realiza tanto del presidente como la mayoría parlamentaria. Esto en el Perú ha ocurrido muchas veces, pero no obstante los motivos por los cuales se empoderaba al primer ministro o al presidente de consejos de ministros, no eran para generar una herramienta como de una válvula de escape de acuerdo al diseño institucional plasmado en la Constitución, sino era por cuestiones mucho más banales, por ejemplo en el caso de la presidencia de Alejandro Toledo, el presidente le dio un poder importante al que fue su ministro de economía y luego a su primer ministro porque el señor Toledo estaba ocupado en otras cuestiones que no están directamente vinculadas a la agenda política del día a día. Algo similar también ocurrió durante el gobierno de Alan García, cuando cae el gabinete de Castillo como consecuencia del escándalo de los petroaudios y Alan García, presidente de la República, decide nombrar como primer ministro a un opositor, como era el señor Yehude Simon, siendo ésta una válvula de escape frente a una situación de inestabilidad política y de gobierno que permitió afianzar el sistema democrático evitando una mayor polarización y una pérdida de intimidad de los actores.

Cuando se habla de control refiriéndonos a los controles y equilibrios que deben existir entre los poderes del Estado, hacemos hincapié en la capacidad de supervisar que tiene un poder sobre otro, es decir ciertas potestades que otorga la Constitución a los poderes del Estado para poder controlarse entre ellos. Es fundamentalmente el rol que se cumple cuando se menciona la palabra control entre los poderes. El otro concepto es el de equilibrio, el cual pretende que durante un gobierno no haya una preponderancia entre uno de los poderes, sino que no haya un equilibrio entre los tres poderes del Estado. Ya hemos mencionado anteriormente que en el caso de los regímenes presidencialista que, por ejemplo pretenden darles mayorías al mismo partido del presidente, es decir, ganando la elección se le otorga una abrumadora mayoría parlamentaria y provocando que estos equilibrios se puedan romper lo que genera una situación de inestabilidad, en este punto por tanto es necesario

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

mencionar que el régimen político peruano tiene que ser replanteado en el extremo de buscar fórmulas flexibles frente a situación de conflicto entre poderes o también para encontrar soluciones frente a un proceso de deslegitimación de dos poderes controlados por un mismo partido, cuando nuevamente hay allí una mayoría abrumadora oficialista en el Congreso y es necesario por ello que en la Constitución en el capítulo vinculado al régimen económico se establezca cuáles deben ser las fórmulas para poder salir de estas situaciones de crisis que en nuestro país, Perú, han vuelto recurrentes y permanentes y que están indudablemente generando una situación de caos ya no solamente política sino también social y económica, y una desconfianza y pérdida de legitimidad de los políticos y de la clase política por parte de la población, y también una desconfianza a las instituciones. Todo ello genera una situación grave para el país dado que, cuando suelen darse estas situaciones de desestabilidad o crisis, suele buscar la solución a través de la fuerza que normalmente proviene de un líder o caudillo autoritario y los autoritarismos que surgen en estos escenarios no ayudan a la consolidación de sistemas democráticos estables. No podemos dejar de mencionar el modelo institucional que creó Charles de Gaulle, ex presidente de Francia, mediante la creación de la Quinta República francesa, en donde el presidente de la república se vuelve como una suerte de garante de la estabilidad política del régimen en general, es decir la crisis de los gobiernos no afectan a la estabilidad del Estado ni del sistema democrático. El presidente representa una especie de poder como vinculado a la estabilidad y al equilibrio que debe tener un sistema democrático y también se le encarga determinar funciones que normalmente tienen que ver con la política exterior, en algunos casos también con la economía, pero se deja al trabajo diario de gobierno y a las ideas de gobierno, sobre todo en las labores administrativas vinculadas al trabajo de gobierno, al jefe de gobierno que eventualmente puede ser cambiado pero este cambio no tendría que generar una crisis sino más bien un empoderamiento y una renovación de la confianza de la población sobre la clase política dado que el jefe de gobierno que puede ser cambiado en cualquier momento debería ser una persona que, de acuerdo a la coyuntura, brinde seguridad y estabilidad a la población, y esto fue lo que pretendió Charles de Gaulle cuando se construyó la Quinta República francesa, que es un modelo interesante de seguir, pero que actualmente no encuentra resonancia en los países latinoamericanos que todavía mantienen el régimen presidencialista, un presidencialismo duro y en otros casos, atenuado como lo es el caso peruano.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

Si bien el presidencialismo cuenta con ciertas virtudes que supieron observar Shugart y Carey (1992) transformando las críticas de Linz (uno de los principales críticos del sistema presidencialista y entusiastas del parlamentarismo) en ventajas: la rigidez de los mandatos puede ser considerada como un atributo de previsibilidad cuando ya todos saben cuándo comienza y cuándo termina un periodo de gobierno; la doble legitimidad de los poderes de gobierno puede ser enfocada como un mecanismo de control democrático, como ya hemos mencionado el famoso *checks and balances*; y la elección popular del presidente puede ser vista como una regla de juego que brinda transparencia a la competencia por lo que favorece al mismo tiempo la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Aunque con estas ventajas el sistema presidencialista con múltiples partidos políticos sufrirá inevitablemente de inestabilidad institucional por sus propias reglas de juego, siendo un ejemplo de ello el caso peruano. Mainwaring y Torcal (2005) han argumentado esto por tres grandes razones. Como primer punto argumentan que estos favorecen la elección de presidentes minoritarios y por tanto aumentan el riesgo de conflicto entre las ramas del gobierno; como segundo punto que generan condiciones óptimas para la posible polarización del sistema político; y por último que dificultan la conformación de coaliciones estables de gobierno.

Por estas mismas razones autores como Sartori (1996) observaron que el régimen semipresidencialista se ha convertido en un sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual, es decir, un ejecutivo que se renueva cada vez que las combinaciones de mayorías cambian, siendo que con una mayoría unificada desaparece decisivamente sobre el primer ministro y con una asamblea dividida es el primer ministro quien gobierna junto al presidente en un régimen de cohabitación.

De esta forma el semipresidencialismo se transforma en la alternativa de reforma más viable para los sistemas que deseen abandonar el presidencialismo.

> Asimismo, sostiene que los países que quieren abandonar el presidencialismo harían bien de optar, prudentemente, por el semipresidencialismo, en vista de que en un país el salto hacia el parlamentarismo es un salto hacia lo diverso y desconocido, mientras que un cambio al semipresidencialismo le permite a ese país seguir funcionando en un ámbito que conoce, en el que tiene experiencia y destreza. (Córdova, 1994, pág. 145-146)

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

El semipresidencialismo se mostrará estable institucionalmente más allá del sistema de partidos que lo conforme, y esto se puede ver en la práctica, por ejemplo, en el caso de Francia con un número moderado de partidos como en el de Finlandia con un número alto de partidos, siendo estos ejemplos de adaptabilidad y equilibrio propuestos por el sistema.

Otra cuestión importante vinculada a la división de poderes se genera cuando el Estado atraviesa una situación de grave crisis e inestabilidad producto, por ejemplo de una guerra, una invasión o un desastre natural en estos casos la Constitución prevé a través de la figura del Estado de excepción o el Estado emergencia otorgarle de manera transitoria un poder mayor al poder ejecutivo para hacer frente a estos escenarios de crisis, situación que consideramos es correcta y pertinente, pero lo que no establece taxativamente la Constitución con respecto esta situación de poder declarar el Estado de emergencia o el Estado de excepción es que luego el presidente de la república y sus ministros deberían someterse a una comisión investigadora, es decir una comisión que investigue qué ocurrió durante el Estado de emergencia o excepción, esto no lo dice la Constitución ni lo precisa la Constitución, pero eso ayudaría a que esta amplia discrecionalidad de la que gozaría el presidente de la República en el caso peruano concretamente, luego pueda ser evaluada revisada por el parlamento y se pueda establecer si es que estás facultades extraordinarias que se le dan al poder ejecutivo al presidente de la República fueron ejercidas en el marco de la ley y no fueron ejercidas de manera arbitraria o fueron motivos para generar situaciones de corrupción a nivel estatal.

1.2. Constitucionalismo y control político

Antes de poder realizar un análisis del control político desde la perspectiva constitucionalista, se debe entender qué es el control político en sí. Establecer una definición de “control político” trae consigo diversos problemas. En primer lugar, se debe entender la propia dimensión del concepto. Dentro de las áreas del conocimiento, la idea de control político varía y es utilizada para diferentes objetivos. Los condicionamientos de la cultura jurídica a la que cada uno pertenece generan que el término sea entendido o aplicado de diferentes formas.

La influencia de diferentes doctrinas comunes pero desarrolladas en macro-regiones culturales diferentes impide alcanzar y elaborar una definición compartida incluso entre los académicos nacionales de un mismo ordenamiento. A pesar de estas sub-divisiones y las

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

especificaciones puntuales propuestas por diferentes autores, se puede realizar un esquema sobre el control político, en el sentido más amplio, o por lo menos al discurso sobre el control político (Pegoraro, 2010).

a. Desde el punto de vista del sujeto ejercitante: los controles del legislativo sobre el ejecutivo, algunos controles ejercidos por órganos neutrales (magistratura, tribunales constitucionales, etc.), el control del cuerpo electoral en sede de elecciones y de ejercicio de otras iniciativas populares y los controles ejercitados por órganos y aquellos sujetos que son miembros de los órganos.

b. Desde el punto de vista de sujeto controlado: de nuevo, los controles sobre el ejecutivo por parte del legislativo, y aquellos sobre el legislativo de parte del ejecutivo; los controles sobre nombramientos del poder judicial o de los miembros de los Tribunales constitucionales, el control de los jueces sobre órganos institucionales.

c. Desde el punto de vista de la relación con la función o la propia actividad, controles sobre leyes, actos de dirección política, etc.

d. Desde el punto de vista temporal, tanto controles preventivos como sucesivos y contemporáneos.

e. Desde el punto de vista de los efectos, controles que comportan una sanción y controles que no prevén ninguna consecuencia. (Pegoraro, 2010).

En particular, se considera control político:

a. Varias formas de control "social" como aquello de los medios de comunicación sobre el poder o los ciudadanos en sede del ejercicio de determinados poderes otorgados (reunión o manifestación).

b. Las mismas elecciones, como una manera de sancionar a los titulares del Gobierno.

c. Las actividades de los entes descentralizados.

d. Los actos que vincula al legislativo con el ejecutivo: nombramiento, confianza, censura del Gobierno y otros aspectos.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

e. Actos que pertenecen a la legislación.

f. Instrumentos técnicos específicos. (Pegoraro, 2010).

Aunque ya se ha tratado, resulta importante destacar estas diferencias en cuanto a la conceptualización del control político para poder abordar la investigación desde la perspectiva constitucionalista. Desde el punto de vista, de sujeto controlado, se encuentra las acciones de los poderes judiciales, en este caso, del Tribunal constitucional o de las propias premisas de las constituciones.

Sin embargo, tal como se ha comentado, el control político varía, también dependiendo del modelo político y constitucional. Cada macro-región puede representar una forma de constitucionalismo.

El sistema norteamericano o modelo difuso tiene como característica que cualquier juez o magistrado puede ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Se trata de un "control incidental", en el propio transcurso del proceso judicial, alguna de las partes discute la constitucionalidad de la ley que el juez tiene que aplicar, incidente que es resuelto por el mismo juez. Si el hecho de que la verificación de la constitucionalidad de una ley la lleva a cabo un juez que tiene evidentemente una legitimidad democrática mucho menos directa que la del parlamento que ha aprobado la ley, en este sistema los jueces pueden "inaplicar" una ley que consideren inconstitucionalidad, pero no la pueden expulsar del ordenamiento jurídico. Se genera así por parte del poder judicial un control político sobre las actividades legislativas. Sin embargo, la propia constitución establece dos mecanismos para evitar una peligrosa dispersión de decisiones judiciales: el principio de *stare decisis*, mediante el cual los jueces quedan vinculados al precedente y la existencia de una instancia suprema y unificadora que es el Tribunal Supremo.

Por otro lado, el sistema europeo o modelo concentrado se caracteriza en que el tribunal constitucional tendrá el monopolio del control constitucional de las leyes. Este control se hará en un proceso autónomo. Las decisiones tomadas serán generales, es decir, provocarán directamente la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales.

En tercer lugar, el sistema francés o modelo de control político característico de las primeras constituciones francesas y de los países latinoamericanos. Este modelo es basado en la rígida

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

aplicación de la división de poderes y de extrema desconfianza hacia los jueces, a los cuales prohíbe formalmente enjuiciar la constitucionalidad de las leyes. Debido a que este modelo es característico en el territorio donde se encuentra este análisis se debe especificar que este modelo lo podemos relacionar con el constitucionalismo clásico que puede resumirse con las siguientes características:

a) Se concibe al Estado como limitado por normas jurídicas, el imperio de la legalidad elimina cualquier poder que se considere arbitrario;

b) Se establece al pueblo o a la nación como titula de la soberanía, lo que da origen al mecanismo de la representación;

c) Se organizan las autoridades públicas en órdenes a poderes separados e independientes, la separación de poderes;

d) Se incorpora una tabla de derechos individuales, garantizando su ejercicio;

e) Los gobernantes son responsables ante la colectividad de los actos que realizan en el ejercicio del poder;

f) Se estima que las bases de la organización del poder estatal y las garantías de los derechos individuales se deberán constatar por escrito en un documento escrito con carácter superior a la ley y producto de un poder constituyente (Verdugo, 1996).

Este modelo constitucional se caracteriza por tener un control político basado en la estricta separación de poderes. Sin embargo, aquellos sistemas políticos o modelos constitucionales donde la separación de poderes no es tan estricta, como es el caso de los sistemas parlamentarios, la teoría de los pesos y contrapesos o controles y equilibrios adquieren una mayor relevancia. Esta teoría establece que en la división de poderes se induce a que las ambiciones de un poder vigilen a las ambiciones de los otros poderes, llegando así a un Estado constantemente enfrentado dejando como resultado que ninguno acumule suficiente poder para ser predominante y pueda limitar o reducir la libertad política. Estas relaciones de poder garantizan que los poderes políticos del Estado, ejecutivo y legislativo tengan la misma fuerza, es decir, estar equilibrados, de modo que puedan limitarse unos a otros. Los

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

"controles" se refieren a la capacidad y la responsabilidad que posee cada poder de supervisar las actividades y acciones de los otros poderes. Mientras que los equilibrios se refieren a la capacidad de cada entidad para usar su autoridad para limitar los poderes de los demás cuando se considere que son arbitrarios o exceden de sus competencias.

De esta forma, se constata que la evolución histórica del constitucionalismo trajo consigo nuevas formas de control político y nuevas formas de desarrollo constitucional. Las formas constitucionales varían según el modelo. Frente a ello, se proponen diversas formas para superar los conflictos políticos entre poderes cuando el entendimiento y la negociación fracasa.

De acuerdo a Gargarella (2018) En la actualidad, se consagra un nuevo modelo constitucionalista denominado "nuevo constitucionalismo latinoamericano"; concepto surgido después de la aprobación de las Constituciones de Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

En relación a la organización del poder Gargarella (2018) precisa que "podría decirse que la expansión de la lista de derechos operada por la última oleada de reformas en América Latina vino generalmente de la mano –si no fue directo producto- de la voluntad de facilitar procesos de reelección presidencial" (pág. 117). Asimismo, Nino (1992) manifiesta que "el diagnóstico que se hizo es que un factor importante, aunque por cierto no el único, de la labilidad institucional estuvo constituido por la formación de un presidencialismo hipertrofiado" (pág.38). Es por ello que "el híper-presidencialismo implicaba concentrar poder y también responsabilidades y expectativas en una sola persona, con mandato fijo durante años" (Gargarella, 2018, pág. 118); por lo que una elección se convertiría en diversas reelecciones. En palabras de López y Cuenca (2014): "la concentración de poder por parte del presidente provoca un desfasaje en nuestro sistema el cual se denomina hiperpresidencialismo, cuya autoridad paternal o cesarista se transforma en la figura preponderante del sistema".

Se concibe de esta forma como el modelo constitucional acompaña a la forma de control político. La estricta separación de poderes o la teoría de "pesos y contrapesos" es acompañada por una serie de instituciones que garantizan o formalizan el control político.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

1.3. El control político en el Estado contemporáneo

Es importante recordar algunas afirmaciones que hemos realizado en los subcapítulos anteriores. Tal vez la más importante sea reafirmar que el Estado es una construcción artificial; un constructo de la razón del hombre que aparece en un momento histórico determinado. Por tanto, no existe un origen natural del estado de la estatalidad, cosa que sí ocurre con el gobierno. El gobierno es algo consustancial con la aparición del hombre ya que la vida del mismo en sociedad requiere de un orden; orden que se encuentra en el gobierno que es el órgano que se encarga de darle una dirección a la sociedad buscando un bien común y unitario para la comunidad y por encima de sus individualidades. Sin este bien común viviríamos en una sociedad integrada por seres solipsistas que solamente buscarían el interés personal y que harían imposible la vida en sociedad.

No obstante, algunas de las visiones más radicales de ciertos liberalismos (sobre todo de cierto carácter economicista) hacen del individualismo una máxima práctica y teórica donde el hombre, "libre", debería poder actuar sin ningún tipo de límite y sin consideración alguna de cómo se forma una sociedad que genere bienestar común. Por tanto, el control político en el Estado contemporáneo es fundamentalmente un control que se realiza a través de normas que están en la Constitución.

Una de las más importantes de ellas es la del sometimiento de los gobernantes y los gobernados al principio del estado de derecho —que es la ley que se aplica para todos; el principio de igualdad ante la ley— que es consustancial a la vida en sociedad y que implica que las personas tengan que respetar las normas dentro de la vida social; sin mencionar el principio de igualdad ante la ley, que no hace una diferencia entre el poder que tienen los gobernantes o líderes o dirigentes políticos y la población.

En este sentido se está mencionando o describiendo un hecho histórico que se puede comprobar fácilmente a través de evidencias empíricas: el Estado contemporáneo ha ido perdiendo poder, entendido como poder soberano en tanto los Estados contemporáneos han ido conformando bloques regionales y estos bloques hacen que los Estados pierdan competencias en determinados aspectos de la política, como puede ser, por ejemplo, en la Unión Europea a través de sus políticas macroeconómicas comunes —dado que representa, al fin y al cabo, el máximo grado de integración económica: el de una unión económica.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

Por otro lado, algo similar ocurre en América Latina. En el caso peruano, los tratados de libre comercio establecen ciertas normas para que el Estado vea limitada su intervención, por ejemplo cuando se trata de conflictos que puedan generarse con inversiones extranjeras y el Estado otorga y reconoce las funciones jurisdiccionales o de arbitraje al CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), es decir, ya no es el poder judicial peruano, ya no es la corte suprema, no son las cortes superiores quienes a través de sus jueces pueden pronunciarse sobre violaciones o afectaciones a los derechos productos de determinadas inversiones, sino que van directamente a este centro de arbitraje que es el CIADI y que de una manera muestra de forma fehaciente que el Estado va perdiendo poder incluso en la arena internacional.

El Estado también pierde poder a través de los procesos de descentralización que se ha generado en las últimas décadas. Estos Estados han pasado por un proceso de debilitamiento de lo que viene a ser el gobierno central y fortalecimiento de los gobiernos regionales o federales en el caso de los países federales y, por tanto, estos gobiernos de carácter subnacional tienen una autonomía que debe ser respetada por el gobierno nacional en el marco de los procesos de descentralización que se han dado en la mayoría de países de América Latina y concretamente en el caso peruano.

Entonces, dijimos que el Estado pierde poder "para arriba" en tanto cede ciertas competencias, por ejemplo en el caso de las inversiones o en casos vinculados a los Derechos Humanos al permitir la competencia de la Corte Interamericana o a someterse a la competencia de la Corte Interamericana de acuerdo al Pacto de San José, creando una tercera instancia internacional, por así llamarla, cuando hay casos de violación de derechos humanos donde existe un poder de carácter transnacional que está por encima del Estado y que acota de alguna manera el poder de la justicia, en ese sentido consideramos evaluar objetivamente si los efectos que trae la jurisprudencia que emite la Corte Interamericana son beneficiosos o no de acá a unos años, todavía este proceso de generación de jurisprudencia o antecedentes es muy prematuro para poder hacer un balance. Al parecer en algunos casos la intervención de la Corte Interamericana ha sido positiva cuando se trata de reconocer flagrantes violaciones a los Derechos Humanos. En nuestro país Perú por poner un ejemplo en el caso de Barrios Altos y la Cantuta fue importante la intervención de la Corte Interamericana, no obstante, también se generaron algunas críticas con respecto al tratamiento que recibieron los miembros de Sendero Luminoso al volver a ser juzgados, esta

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

vez bajo procesos donde se respetaran principios constitucionales y no a través de la justicia sumaria que implementó Alberto Fujimori como parte de una decisión política para poder ganar este conflicto que se dio entre el Estado peruano y el Sendero Luminoso.

Los Estados también participan a través de bloques regionales, por lo tanto, el Estado, cuando tiene que actuar en estos casos, ya no solamente actúa solo, sino que tiene que actuar considerando los efectos que tienen sus políticas considerando a otros Estados. Esto es importante porque la decisión que puede tomar un Estado le puede afectar a otro en el contexto de la globalización; por tanto, y regresando al tema y materia del presente subcapítulo, en el Estado contemporáneo el control político se ve diezmado por fallas de carácter institucional que hemos mencionado anteriormente, fallas en el diseño constitucional de lo que vienen a ser los controles y equilibrios entre los poderes y también por esta pérdida de soberanía en determinados aspectos o ámbitos de la política como puede ser la política económica o puede ser también la justicia y su administración.

Reiteramos entonces que los resultados de estos procesos son amplios. Ocurre un debilitamiento de los controles internos que están dentro de la estructura constitucional, y consecuentemente, el régimen político entra en crisis porque no hay válvulas de escape que ayuden a solucionar o superar eventuales conflictos entre poderes, sin mencionar que existe una pérdida de control político inherente al proceso de globalización y a la predominancia del multilateralismo dentro de las relaciones internacionales que afectan al Estado como unidad autónoma.

1.4. Problemas contemporáneos relacionados al ejercicio de la función de control político

Junto a la separación de poderes o la concesión de soberanía a organismos internacionales, el Estado también posee su capacidad de poder repartida en las subregiones nacionales.

El control político por parte del poder nacional (tanto del poder ejecutivo, legislativo o judicial) estará reducido a dinámicas localistas que generan que el poder nacional deba inclinarse a las premisas o voluntades de los líderes del poder local. Esta voluntad de los líderes locales puede que provocar que las estrategias nacionales maximicen la influencia subnacional sobre los actores políticos nacionales. Dicha influencia es fundamental para el éxito de estrategias territoriales locales de control político. Por otro lado, los actores locales

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

tampoco pueden actuar de forma independiente al poder nacional. Sin las estrategias de la política nacional, las élites locales estarían desposeídas del poder necesario para influir en decisiones importantes para sus provincias o sus territorios y conseguir de esta forma los valores y mecanismos necesarios de control local y autonomía provincial. De esta manera, resulta importante destacar que el control político por parte de las agendas nacionales es fundamental para no caer en autoritarismos subnacionales (término que caracteriza lo expuesto anteriormente, territorios que poseen suficiente poder dentro del territorio nacional). Haciendo una revisión sobre la región observamos como en las etapas de consolidación democrática, estos poderes o autoritarismos subnacionales adquirieron una importancia relevante.

Se observa, así como el control político no solo está limitado a los meros preceptos constitucionales, sino también a la propia construcción de las dinámicas en el sistema político. Los modelos constitucionales, la historia política del país, las dinámicas del sistema político y la existencia de poderes concentrados a niveles subnacionales generan que el control político no se desarrolle de la misma manera.

Se encuentra de esta forma que el control político se ha convertido en muchos casos, en Perú en concreto, en una forma de cumplir con el imperativo práctico de acabar con el adversario político con el que le resulta imposible dialogar, concertar ni persuadir.

2. El debate Schmitt-Kelsen en torno al defensor de la Constitución. ¿Defensa jurídica o defensa política?

2.1 Modelo normativo y decisionista de control político

El autocontrol acerca del poder del Estado que es la forma de cómo se han entendido los mecanismos de limitación del poder político han sido fundamentalmente obra o creación principalmente del constitucionalismo moderno. El constitucionalismo surge como una reacción y que tiene raíces en el liberalismo clásico, de generar formas de contener el poder, el abuso de poder, por eso por eso los liberales sostenían la existencia de estos derechos anteriores a la Constitución Del Estado, pero también consideraban que deberían de haber principios que debían ser de aplicación para todos los habitantes de un país o de un Estado, por ejemplo principio de igualdad, ya seas el presidente de la república o un congresista tienen los mismos derechos que puede tener una persona que no ocupa u ocupó un cargo

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

público, ya que todos estamos sometidos al principio de igualdad ante la ley y también existe el Estado de Derechos políticos, por lo que tenemos que someternos a las normas no estando nadie por encima de ellas. Estos principios que tienen una inspiración liberal y que están contenidos en el constitucionalismo moderno, ayudaron a generar ciertos mecanismos de control del poder, pero todos estos mecanismos tienen un carácter nuevamente artificial dado que estamos hablando de una autolimitación del poder político del Estado, él mismo se impone limitaciones para que el poder no se desborde. En ese sentido consideramos que el constitucionalismo moderno da un gran aporte, pero no plantea la solución a problemas políticos reales y esto se puede, sobre todo, verificar cuando se da la discusión en torno a quién es el soberano en torno al Estado. Esa discusión generó un debate importantísimo entre dos grandes teóricos del derecho por un lado Hans Kelsen, austríaco creador de la teoría pura del derecho y el Carl Schmitt, alemán pensador político internacionalista que creó la teoría del decisionismo o también de la enemistad política, analizando la dicotomía amigo y enemigo. Schmitt (2009) ve con claridad cuál es el problema real y es que el Estado formalmente está sometido a ciertas normas o principios, como acabamos de describir: el sometimiento al Estado de derecho, la igual ante la ley, los derechos políticos de poder elegir y ser elegidos y el derecho a la representación política, empiezan a reconocerse también a inicios del siglo XX derechos sociales como el trabajo, etc., pero tanto Smith como Kelsen entienden el problema que radica en qué ocurre cuando se produce dentro del Estado un desequilibrio dentro de la relación de poderes, por ejemplo un conflicto entre el Congreso y el gobierno. Asimismo, tal como lo Schmitt (2009) surge la pregunta de qué ocurre cuando la situación política en el país es grave por la anarquía por el caos o por el desborde social y en esos casos siempre te pueden ocurrir dos cosas: primero que se estén violentando las normas, por tanto, el Estado de Derecho y por tanto la propia Constitución (entendida como un pacto de amor jurídico político entre los gobernantes y los gobernados, funcionando como el "estatuto" de la Democracia) y también lo que tiene que ver con la defensa de los derechos individuales de los ciudadanos en una situación de anarquía y caso que indudablemente pone en peligro la vida, es decir la normalidad de la vida social entonces la gran pregunta que se hicieron ambos autores, es y en definitiva en esos casos, quién defiende la Constitución. Como este gran acuerdo en donde se establecen los derechos de los ciudadanos y al respecto, los dos tenían posiciones distintas. Schmitt (2009) sostenía, siguiendo la idea de un modelo parlamentarista, que es el jefe de la República el soberano, cuando hay una situación de conflicto entre poderes entre el Gobierno, el Jefe de Gobierno

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

y el Congreso o el Parlamento, puede entonces intervenir excepcionalmente el Presidente de la República para conservar la estabilidad del régimen por tanto puede tener facultades excepcionales para disolver el Congreso o disolver el Gobierno y convocar a otro para que se constituya un nuevo gobierno pero él considera que la salida pasaba por lo político que era que la única persona capacitada para defender el estado de normalidad y la constitución, con todo lo que encarna, es el Presidente de la República (una sola persona); en cambio Kelsen (2009), que sostenía que cuando se da una situación como la mencionada de caos y anarquía, de guerra civil, de violaciones a los derechos de los ciudadanos o de abuso del poder político hacia los ciudadanos, la entidad encargada de proteger a estas personas es nuevamente una entidad formal una construcción formalista legalista jurídica que es el Tribunal Constitucional, siendo así la propuesta que da Kelsen y que al parecer la gran mayoría de países han tomado como referencia, al menos en occidente, haciendo incidencia en algunos países Europeos y en América Latina el Tribunal Constitucional tiene un rol fundamental o las Cortes Constitucionales de protección y defensa de la constitución, pero aquí reiteramos el problema del formalismo. Kelsen (2009) estaba viendo la solución a través de la norma y si tú tienes una guerra civil, esta no se va a poder solucionar a través de una norma, no se terminará de solucionar con una sentencia del Tribunal Constitucional, eso se soluciona con intervención directa de la policía o del ejército para pacificar qué es lo que sostenía Smith (2009). Él hablaba de la dictadura, pero no de la dictadura moderna sino él pensaba en la dictadura del mundo clásico, por ejemplo, cuando había en Roma un peligro de que los bárbaros u otras tribus quisieran invadir se investía a un general con el cargo de dictador y se le da poderes supremos para que controlara esa situación y luego cuando regresaba de lograr controlar la situación era sometido a un control en el Parlamento. Para explicarlo con un concepto actual tenía que hacer una rendición de cuentas, entonces el dictador iba al Parlamento y tenía que decir qué acciones se habían realizado y el Parlamento decidía si cumplía los objetivos para los cuales fue investido como dictador, y eso era dirigida la dictadura vista desde un modelo clásico, siendo muy distinta a la dictadura moderna en donde el dictador no tiene ningún tipo de control y no responde nadie, respondiendo como diría Luis XIV solamente a “su conciencia y voluntad”.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

2.2 El modelo normativista de jurisdicción constitucional como propuesta de control político.

En este sentido, Fernández (2003) manifiesta que la justicia constitucional es la encargada de hacer cumplir los artículos y los preceptos que forman parte de la Constitución.

Encontramos de esta forma el debate entre dos grandes sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes: el sistema judicial o difuso (modelo norteamericano) y el concentrado (modelo europeo).

El principal aspecto que diferencia ambos sistemas se encuentra en la capacidad de "legislador negativo" que poseen los tribunales constitucionales del modelo europeo, que es una característica que el modelo norteamericano carece ya que las leyes que se establezcan como inconstitucionales serán expulsadas del ordenamiento jurídico en el primer caso y no en el segundo caso.

2.3 Schmitt y las limitaciones del modelo normativista-jurisdiccional de control político

Se puede observar cómo esta teoría normativista presenta limitaciones a la hora del control político en diferentes áreas de la política y del sistema político. En este sentido, Schmitt en su teoría no intenta conseguir otra cosa que oponerse al pretendido carácter científico puro de la ciencia jurídica normativista. Para Schmitt, en una situación de anormalidad institucional, es el soberano (persona o individuo con poder de decisión dentro de la comunidad política, que en el caso alemán era representado por el presidente del Reich) quien establece la excepcionalidad. Frente a una situación de fuerza, los Tribunales Constitucionales quedan incapacitados de defender la Constitución. Situación que le ocurrió al propio Kelsen, quien como magistrado del Tribunal Constitucional Austriaco nada pudo hacer frente a los tanques de la Alemania nazi.

El debate entre Schmitt y Kelsen resulta interesante para la investigación, pero también para el propio análisis del comportamiento de la constitucionalidad e inconstitucional de las acciones legislativas y políticas de la actualidad. Sin embargo, se puede observar como la institución del Tribunal Constitucional, la jerarquización de las leyes y el sistema normativo son trascendentales en la actualidad.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

3. Distinción entre las competencias del Tribunal Constitucional y el Congreso de la República

3.1 Tribunal Constitucional: atribuciones y funciones

En nuestra Carta Magna se precisa que "El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 201). Asimismo, dentro de las atribuciones del Tribunal Constitucional, está "conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 202, inciso 1) y "conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a la ley" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 202, inciso 3).

Sin embargo, la administración de la justicia constitucional no fue otorgada únicamente al Tribunal Constitucional, sino que también cedió parte de este control al Poder Judicial. A diferencia de otros países de América Latina, el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional al igual que el Poder Judicial. El TC no forma parte del Poder Judicial, creándose así un sistema dual o convergente de justicia constitucional: el control difuso de constitucionalidad confiado al Poder Judicial a través de sus instancias y el control concentrado en el Tribunal Constitucional al estilo kelseniano.

Esta dualidad es contemplada a la hora de decidir a la admisión a trámite de la inconstitucionalidad de una norma. La admisión a trámites de diversos procesos constitucionales varía según si se inicia ante el Poder Judicial o ante el Tribunal Constitucional. Si la admisión a trámite es por procesos relativos al Habeas Corpus, a la acción de Amparo, Habeas Data o la acción de Cumplimiento, la admisión a trámite es un acto que corresponde efectuar a los magistrados del Poder Judicial, que en calidad de Primera Instancia conoce el asunto litigioso. En ese sentido, al Tribunal Constitucional no está encargado de establecer normalmente resolución de admisión a trámite, por lo que una vez agotadas las instancias judiciales, y siempre que se haya establecido una resolución denegatoria, el Tribunal se limitará a señalar fecha para la vista de la causa como paso previo al dictamen de la controversia constitucional. En aquellas instancias que se analizan las acciones de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia, en los que el Tribunal Constitucional es establecido como instancia única; es el Pleno Jurisdiccional quien resuelve

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

por mayoría simple la admisibilidad de las mismas, salvo el caso de la inadmisibilidad de las Acciones de Inconstitucionalidad, en la que requieren seis votos conformes. Se genera así una dualidad o colaboración entre los dos órganos.

Asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Tribunal Constitucional, centrándonos sus competencias, debe poseer la capacidad de poder resolver los problemas que se suscitan acerca del ejercicio de competencias o atribuciones designadas directamente por la Constitución nacional o por las leyes orgánicas que traten o delimiten "los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales" (Congreso Constituyente Democrático, 1995, Ley N° 26435, Artículo 46).

El conflicto de competencias para ser tratado por el Tribunal Constitucional debe presentarse entre el poder ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales, entre dos o más gobiernos regionales/municipales o de ellos entre sí y entre los poderes del Estado entre sí, o con cualquiera de los órganos constitucionales o de éstos entre sí. Cuando el conflicto se genera entre los entes territorios según su naturaleza será tratado por el Poder Judicial o por el Tribunal Constitucional. Así, los conflictos de entes territoriales que se generen entre los órganos del Estado se trataran en el poder judicial, mientras que el Tribunal Constitucional resolverá aquellos conflictos de entes territoriales, en la medida en que la naturaleza sea o de relevancia constitucional, directamente derivado de la Constitución o de una ley orgánica.

3.2 Relaciones con el Congreso de la República

La primera relación que posee el Congreso de la República con el Tribunal Constitucional es que el Congreso elige a los miembros del Tribunal Constitucional. Cada miembro del Tribunal Constitucional deberá ser elegido por dos/tercios de la cámara del Congreso para poder formar parte del Tribunal.

Por otro lado, mediante leyes orgánicas, el Congreso de la Nación tiene la potestad de legislar sobre asuntos del Tribunal Constitucional. De esta forma, aunque el Tribunal Constitucional sea un órgano impuesto por la propia Constitución, el Congreso tiene la competencia de poder regular los asuntos internos del propio Tribunal. Sería el caso de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.º 28301, aprobada por el Congreso de la República que desarrolla la funcionalidad del Tribunal y su composición.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

Por otro lado, el Tribunal Constitucional tiene la potestad y el deber de controlar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. Tal como se ha mencionado con anterioridad, el Tribunal Constitucional tiene la competencia exclusiva de dictar la inconstitucionalidad de una norma. Esto genera que el Congreso de la República esté en constante observación a las decisiones tomadas por el Tribunal Constitucional cuando estudia la constitucionalidad de una norma. Se genera así una relación entre estos dos órganos sobre la constitucionalidad de las normas, ya que el Congreso no deseará que sus normas sean eliminadas por parte del Tribunal Constitucional.

También, el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones resuelve a favor del Congreso de la República diversos asuntos. Ocurre que el Poder Ejecutivo presenta ante el Constitucional una demanda de inconstitucionalidad de alguna norma aprobada por el Congreso. Como ejemplo, de acuerdo a la sentencia N° 374/2022 el Tribunal Constitucional (2022) el pasado primero de diciembre dictó que todos los referéndums deben ser aprobados por el Congreso de la República. El Poder Ejecutivo quiso revocar la Ley N° 31399 mediante la vía de la inconstitucionalidad. Esta ley fortalece el proceso de la aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la ley 26300 (Ley de los derechos de participación y control ciudadano). Se genera así una relación entre los tres poderes sobre la aprobación o puesta en marcha de una ley.

3.3 Funciones y atribuciones del Congreso de la República y su control político.

Los procedimientos de control político son todos los actos de control que realiza el Congreso de la República respecto al Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, los Gobiernos Regionales y Gobierno Locales (Congreso de la República del Perú, 2023)

Por tanto, podemos afirmar que los procesos en el parlamento orientados al control político tienen una finalidad similar, la cual consiste en velar por la responsabilidad de los altos funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones. Los mismos tienen características que permiten una clasificación. En primer lugar, en relación al control preventivo, Chirinos (2020) precisa que “está basado en los mecanismos de coordinación y control en la formación del gobierno. Se ejecuta en la investidura” (pág. 36).

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Una modalidad utilizada para estas formas de control, consiste en cursar invitación desde el Congreso a los ministros para que puedan presentar informes sobre su labor dentro del Consejo de ministros. En tal sentido, ellos deberán responder a las preguntas que se planteen en el debate parlamentario, presentar información requerida si fuera el caso, informar sobre el desempeño de su labor cuando se presenta delegación de funciones, sobre los decretos de urgencia y sobre los tratados ejecutivos. Todo ello se encuentra tipificado taxativamente en los artículos del 82 al 92 del Reglamento del Congreso de la República. (Congreso de la República del Perú, 2023).

Para poder conocer las funciones y atribuciones del Congreso de la República se debe contemplar lo que fue establecido en la Constitución peruana. En este sentido, la Constitución Política actual precisa que "el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 90). Y en su defecto, se indica que "el número de congresistas es de ciento treinta" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 90) en comparación a otros Congresos de Diputados, resulta de un número menor. Este artículo continúa estableciendo que:

> "El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso". (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 90)

Se realiza de esta forma una separación entre los dos poderes. Por otro lado, la importancia de formar parte del Congreso se esclarece en la Constitución Política del Perú, precisando en relación al mandato legislativo que éste es irrenunciable (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 95). Entre sus funciones encontramos la supervisión legislativa del poder ejecutivo. De esta forma la Constitución le otorga al Congreso de la República la función de control político.

Siguiendo con las atribuciones que le da la Constitución al Congreso, se precisan algunas: "dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 102, inciso 1), "aprobar los tratados de conformidad con la Constitución" (Congreso Constituyente Democrático,

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

1993, Artículo 102, inciso 3), "aprobar el Presupuesto y la Cuenta General" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 102, inciso 4), precisando que la ley de presupuestos limitará la actuación del poder ejecutivo en diferentes áreas; "ejercer el derecho de amnistía" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 102, inciso 6), "autorizar al presidente de la República para salir del país" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 102, inciso 9), entre otras asignaciones.

El Congreso de la República, y así lo esclarece la Constitución, tiene la posibilidad de pedir a cualquier ministro, jurado nacional de elección, gobiernos regionales y locales y cualquier institución que se señale en la ley los informes que estime necesarios. La constitución también prevé que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 96). Así también, "el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 97). Esta investigación genera que la persona o sujeto al que se dirige esta investigación tiene la obligación de comparecer ante las comisiones del Congreso que se encarguen de tal investigación. Estas investigaciones tienen el derecho de poder "acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 97). Este control que puede ejercer el Congreso no significa que sirva como orden judicial o sentencia. Ya que estas investigaciones no obligan a los órganos judiciales dictar sentencia. Se genera así un control político para sacar a la luz y mostrar ante la justicia diferentes investigaciones sobre temas relacionados con el poder ejecutivo y con otras esferas de poder.

Por otro lado, se establece en la Constitución que las Fuerzas Armadas y la Policía nacional no podrán ingresar en el recinto sin la autorización del propio presidente del Congreso de la República. Esto resulta importante ya que el poder ejecutivo encargado de dirigir las fuerzas militares no puede enviar efectivos al Congreso (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 98).

También, el Congreso tiene la capacidad de suspender o no al funcionario acusado o inhabilitado "para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o destituirlo de su función" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 100). De esta forma, se

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

consigna que el Congreso tiene la capacidad de juzgar y acusar a cualquier funcionario dentro de sus actividades. Aunque luego tiene que seguir con un transcurso judicial, el Congreso toma la iniciativa de acusación.

Dentro de Congreso de la República se crea una Comisión Permanente que sus miembros son elegidos por éste. Esta Comisión está encargada de designar al contralor general, ratificar el presidente del banco central de reserva y del superintendente de banca, aprobar los créditos suplementarios y las transferencias del presupuesto y las demás que asigna la Constitución y el reglamento del Congreso. Diferentes designaciones que generan que el Congreso tenga la potestad de control de diferentes órganos (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 101).

El Congreso de la República debe poseer de esta forma las herramientas necesarias para logras su eficaz funcionamiento. De acuerdo con Bravo (2010), durante los últimos años, la desaprobación sobre el Congreso ha aumentado considerablemente. Según los críticos, el Congreso de la República "ha perdido habilidades, capacidades y experticia suficiente como para revisar con propiedad y autoridad diversas propuestas de la política" (pág. 2). Esto genera que, al estar sus capacidades de control político percibidas como reducidas, sus informes o documentos carecen de respeto y no son tomados en cuenta. En Perú, el control político como facultad del Congreso de la República ha estado generalmente vinculado a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo, y así se ha expuesto anteriormente. Pero, aunque la Constitución de 1993 indica diferentes mecanismos para el control político, el Congreso de la República debe poseer las herramientas, técnicas y estructura especializadas para que este control se pueda ejercer. De esta forma se construye entre el Congreso de la República y el Tribunal Constitucional una relación jurídica y política para llevar a cabo el control político.

3.4. La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente

La figura de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente se encuentra recogida en nuestra Carta Magna (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 113) precisándose cinco supuestos de vacancia de la Jefatura de Estado que se remontan a la Constitución de 1839.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Según García (2006) que la incapacidad moral implica "una atrofia de las nociones de corrección e integridad de ánimo" (pág. 237). Asimismo, enlista los elementos que se consignan para que se tipifique una conducta presidencial moralmente inadmisible:

> - Un componente cognitivo que no llega a establecer la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto.
>
> - Un componente afectivo que no llega a establecer una valoración moral personal; esto es, en la falta de auto respeto e íntima satisfacción derivada de un hacer o no hacer frente a una obligación moral.
>
> -Un componente conductual que no llega a sustentar el juicio que afirme una conducta moral. Por ende, aparecen actos observables y reprochables política y moralmente. (García, 2006, pág. 237)

El problema radica en quién determina el espíritu de la época y del pueblo peruano, es decir, quién entiende íntegramente a la sociedad peruana en un contexto determinado y tiene la suficiente legitimidad para juzgar cuando el accionar de un jefe de Estado no está a la altura y mancilla la autoridad presidencial.

A su vez, a esta dificultad se le suma la conceptualización histórica de la idea de vacancia; una estrechamente —por no decir principalmente— vinculada a la incapacidad psíquica o psicológica del presidente para cumplir con sus funciones. Esta interpretación, cabe destacar, no ha sido descartada; simplemente se ha extendido a aquellas conductas que pueden ser moral y socialmente caracterizadas como indignas e inaceptables (García, 2006).

Lo que resta, entonces, es la naturaleza general e inexacta, sumamente difícil de definir, de un concepto jurídico abierto y ya de por sí controvertido; de un concepto inmune a estándares unívocos y sempiternos cuyas interpretaciones variarán de acuerdo al momento político y el criterio subjetivo con el que se juzguen los actos descalificables, y, por consiguiente, libre de dictámenes comprobatorios rígidos como en los casos de incapacidad física o mental.

3.5. Casos de procedimientos de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente entre los años 2017 y 2020.

Tras la victoria electoral de Pedro Pablo Kuczynski ante Keiko Fujimori en el año 2016, Perú se vio subsumido en una compleja crisis política que se extendió durante cuatro largos

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

años y que se caracterizó por el choque entre el Ejecutivo y la oposición legislativa en un contexto de falta de mayoría parlamentaria y numerosos escándalos de corrupción encabezados por el caso Odebrecht de la constructora brasileña.

En noviembre de 2017, la Comisión Lava Jato del Congreso descubrió que el presidente Kuczynski tuvo vínculos laborales con Odebrecht entre los años 2004 y 2006 bajo el gobierno de Alejandro Toledo Manrique; período en el que Kuczynski fue ministro de Estado. Un mes después se reveló que Westfield Capital —una empresa fundada y dirigida por Kuczynski— y First Capital —una empresa del socio de Kuczynski, Gerardo Sepúlveda— habían realizado múltiples consultorías para la empresa brasileña entre los años 2004 y 2013, y, por consiguiente, coincidiendo con los años en los que Kuczynski fue ministro de economía de la nación (2004-2005).

Ante la negativa del presidente respecto al pedido de renuncia de Fuerza Popular, los susodichos, junto a Apra y Alianza para el Progreso, apoyaron la moción de vacancia del Frente Amplio contra el presidente. No obstante, aunque aprobada la moción, el pedido de vacancia fracasó por 9 votos y Kuczynski logró mantenerse en el poder.

Días después, el Frente Amplio planteó un nuevo pedido de vacancia fundamentado en el sospechoso indulto a Alberto Fujimori. Tras su rotundo fracaso por la falta de apoyo de Fuerza Popular, el Frente Amplio promovió otra moción de vacancia fundamentada en los nuevos avances del caso Odebrecht en relación a Perú y el presidente. La moción fue aprobada y las circunstancias se complicaron aún más para el oficialismo cuando Fuerza Popular publicó pruebas de que el gobierno estaba comprando los votos de parte del Congreso a través de Kenji Fujimori y el ministro de Transportes y Comunicaciones Bruno Giuffra. Frente a semejante panorama, Kuczynski presentó su renuncia un día antes de la fecha estipulada para el debate de vacancia, y tras ser aceptada por la mayoría del Congreso, abandonó su cargo sin ser sometido al proceso de vacancia.

La asunción de Martín Vizcarra Cornejo como presidente de la nación en marzo del 2018 tampoco se vio exenta de controversias. A mediados del 2020, un periodista de espectáculos reveló que el cantante Richard Swing fue contratado en varias oportunidades por exorbitantes sumas de dinero por el Ministerio de Cultura para realizar diversas actividades. En septiembre de ese año, el congresista Edgar Alarcón Tejada presentó en el Congreso tres audios, supuestamente pruebas de obstrucción a la justicia, de los cuales dos daban cuenta de las conversaciones entre Vizcarra y sus asesores respecto a qué medidas tomar frente al

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

caso y uno exponía una conversación entre Karem Roca y el cantante. Acto seguido se desató un efecto dominó en el que salieron a flote nuevos audios que culminarían en una nueva moción de vacancia por incapacidad moral. No obstante, aunque aprobada, el debate posterior resultó favorable a Vizcarra luego de que la moción perdiera apoyo político al hacerse de público conocimiento el contacto entre el presidente del Congreso, Manuel Merino, y los altos mandos militares durante el proceso.

En octubre de ese mismo año, Unión por el Perú planteó un nuevo pedido de vacancia sostenido por presuntas irregularidades y actos de corrupción durante la gestión de Vizcarra como gobernador Moquegua. Podemos Perú, Acción Popular y parte del Frente Amplio se unieron al pedido de vacancia por incapacidad moral. Con 105 votos a favor y en contra de todo pronóstico, el pedido de vacancia fue aceptado por el Congreso y Manuel Merino asumió la presidencia interinamente.

4. Efecto del carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional y la autonomía del Poder Legislativo en el ejercicio de la función de control político.

4.1 Competencias del Tribunal Constitucional. ¿Es un poder de poderes?

En el control de constitucionalidad es evidente que aparece principalmente el "control concentrado" o "control ad hoc". En el análisis de constitucionalidad puede ocurrir de que la norma dubitada regrese al sistema jurídico tal como ingresó, con la misma vigencia y constitucionalizada, o por el contrario, la norma puede ser derogada de modo directo creándose así la figura que Kelsen denomina como "legislador negativo", es decir, con el poder derogatorio directo. De esta forma, la demanda de inconstitucionalidad de una norma legal dubitada no es una demanda, sino una "iniciativa legislativa negativa". El Tribunal Constitucional se basa así en un "control político" de las normas con rango de ley del Congreso. Sin embargo, indica que la labor del Tribunal Constitucional ha sido desnaturalizada debido a factores políticos. Esto se origina, según el autor, al propio origen de los miembros del Constitucional. Estos miembros son elegidos por el propio Congreso de la República, por ende, la jurisprudencia constitucional no cumple con el imperativo de la Constitución de ejercer como un Tribunal (Quiroga, 2010).

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

De acuerdo al marco del Estado constitucional, siendo el Tribunal Constitucional el máximo intérprete de la Constitución, es lógico que las interpretaciones que este realice de las disposiciones constitucionales deban prevalecer por sobre cualquier otra interpretación de la Constitución que pueda ser realizada por otro órgano o poder del Estado. Por lo tanto, dichas interpretaciones deben ser acatadas por todas los demás órganos y poderes del Estado al pasar a formar parte de la norma constitucional.

De acuerdo a Rivera (2005)

> El carácter vinculante de las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional significa que la doctrina constitucional creada, así como las sub-reglas extraídas de las normas implícitas de la Constitución, contenidas en la sentencias constitucionales, tienen que ser aplicadas obligatoriamente por el resto de los órganos del poder público; por lo mismo, por los jueces y tribunales que forman parte del Poder judicial en la resolución de todos los casos que presenten supuestos fácticos análogos. (pág. 350-351)

Por otra parte, Malpartida (2011) precisa que:

> Asimismo, Santisteban de Noriega parte de considerar que la interpretación de la Constitución emanada del Tribunal Constitucional tiene carácter obligatorio para los jueces pues el mencionado papel contralor que le corresponde al Colegiado constitucional, "le da preeminencia intrínseca sobre otras interpretaciones a la luz de lo dispuesto por la Norma Fundamental y lo establecido en el último párrafo del artículo VI del Código Procesal Constitucional referido al valor de la doctrina constitucional". Concluye diciendo: "Esta superioridad que se opone al poder legiferante y subordina a todos los poderes públicos, precisamente para hacer prevalecer la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, ¿es denigrante para el Poder Judicial? ¿Limita la independencia de los jueces y la autonomía institucional del poder que los representa? No lo creemos. En primer lugar, porque no hay otra manera de batallar jurídicamente por la jerarquía máxima e indiscutida de la Ley Suprema y los derechos fundamentales que estableciendo con claridad el papel contralor de la constitucionalidad que le corresponde al Tribunal. Pero más allá de ello, es preciso distinguir que tal supremacía abarca únicamente el campo constitucional, no supone que el Tribunal

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> va a inmiscuirse en asuntos que no sean de su estricta competencia ni va a sustituir el criterio de los jueces en los asuntos especializados que se ventilan y deciden en instancia final en el seno del Poder Judicial". (pág. 144)

Por su parte, Delgado (2013) sostiene que:

> Nuestro régimen político le reconoce al Tribunal Constitucional la prerrogativa de decidir qué actos (u omisiones) son constitucionales y cuáles no se alinean con la Constitución Política. Es una facultad de control que tiene contenidos legislativos, jurisdiccionales y de gobierno. De esta forma el papel del Tribunal Constitucional es ubicado en una posición tutelar de la constitucionalidad, que es también una forma de plantear el carácter paternal con que el régimen político mediatiza y agencia el uso del poder. Pero asumir y ejercitar esta función paternal y de control genera efectos y costos en los demás órganos constitucionales cuyos actos son objeto de valoración y juicio por la instancia tutelar.
>
> La instancia con poder interdictor universal es reconocida como la agencia a cargo del supuesto *Intérprete Supremo de la Constitución*. La hegemonía paternal que se le adjudica al Tribunal Constitucional sitúa al objeto de su custodia en una situación políticamente dependiente. La pretendida condición suprema del padre político subalterniza, minimiza y excluye la competencia entre otros órganos o instancias. La subalternidad al Tribunal Constitucional posiciona a todos los demás órganos del sistema político en minoría de edad, porque la supremacía política del Tribunal Constitucional exige el sacrificio de todo otro poder político a la subordinación a tal supremacía. (pág. 232)

De acuerdo a Raa e Isern (2021), siguiendo con el análisis de las competencias del Tribunal Constitucional se debe mencionar el problema denominado *"conflicto de Cortes"* (pág. 147). Las sentencias del Tribunal Constitucional son vinculantes. En este sentido, "la fuerza vinculante consiste en el carácter de obligatoriedad del precedente frente a los terceros" (Raa & Isern, 2021, pág. 149).

Por otro lado,

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

El Tribunal Constitucional ha definido el precedente como una regla jurídica para la solución de casos similares futuro, con carácter obligatorio (con efecto similar a una ley) para todos los poderes públicos y cualquier sujeto procesal.

Asimismo, el precedente vinculante solo puede ser emitido por el Tribunal Constitucional Peruano en su calidad de órgano constitucional que resuelve de manera definitiva aquellos conflictos relacionados a la defensa de derechos fundamentales o la vigencia de la norma constitucional.

El precedente vinculante constitucional constituye una herramienta que permite la unificación de interpretación de aspectos sustantivos o procesales de protección de derechos constitucionales o de las competencias de órganos constitucionales, siendo relevante determinar los alcances de su aplicación por los operadores judiciales.

Es necesario destacar que el artículo VII del Código Procesal Constitucional peruano destaca la obligatoriedad del precedente de manera absoluta sea por argumentos de índole formal (por razones de seguridad jurídica o por ser emitido por el Tribunal Constitucional) o sustantivo (razonabilidad del precedente), siendo el propio Tribunal Constitucional quien puede decidir dejar sin efecto o apartarse del precedente vinculante, también denominado *prospective overruling*. (Raa & Isern, 2021, pág. 149-150)

4.2 Autonomía del Poder Legislativo en el control político.

En primer lugar, para poder contextualizar al Congreso de la República peruana se debe observar de donde nace la iniciativa legislativa.

Se puede observar cómo desde el quiebre de la democracia en 1992 con Alberto Fujimori, todos los demás presidentes peruanos han solicitado al Congreso de la República la delegación de facultades legislativas, conforme la Carta Magna (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 104). En la práctica, esta situación se ha convertido en una práctica ordinaria (Sánchez & Escamilla, 2016). Se encuentra así tres momentos especiales al inicio de cada mandato presidencial: en el surgimiento de problemas de naturaleza

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

económica o de crisis sociales a raíz de cualquier problema financiero, bancario o de seguridad social y durante situaciones de emergencia debido a desastres naturales.

> a) El presidente Pedro Pablo Kuczynkski solicitó delegación de facultades al inicio de su gestión. Este hecho fue aprobado con la promulgación de la Ley 20506 (2016) que permite legislar en temas de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, medidas normativas sobre el agua, el saneamiento y la reorganización de Petroperú.
>
> b) El 17 de diciembre del 2017 se solicitó una segunda delegación de facultades para legislar en materia económica, lucha anticorrupción, prevención de desastres y reforma del Estado. Esta fue aprobada mediante la promulgación de la Ley 30776 (2018).
>
> c) Con la Ley 31011 (2020) se aprobó la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para que legisle en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19. Esta se aprobó prácticamente a los pocos días de haberse instalado el Congreso de la República. (Bermúdez, 2020, pág. 350)

De esta forma, se encuentra diferentes puntos referenciales importantes de mencionar para entender la independencia del poder legislativo. Bermúdez (2020) nos manifiesta:

> a) La relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, si bien puede tener un contexto político complicado, no se extiende en el ámbito del diálogo interinstitucional, en particular respecto de la delegación de facultades. En este sentido, no se registran conflictos con respecto a las competencias de cada ente, lo cual detalla un elevado nivel de gobernabilidad. Esta situación resulta diferente en un mismo momento histórico si se evalúa, por ejemplo, lo que ocurrió en octubre del 2019 en Ecuador, Chile, Bolivia y Perú.
>
> b) Durante los últimos años, el Poder Ejecutivo ha tenido una mayor actividad legislativa, especialmente porque ha ejecutado la reforma parcial de la mayor parte de la legislación vigente en el país. En este punto, pese a esta referencia, el Congreso peruano no había observado las normas emitidas por delegación de facultades durante el período 2016-2019. Este hecho permite detallar la importancia de la

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

dación de cuenta que se ejecutará a partir de julio de 2020 por parte del Poder Ejecutivo.

c) De forma complementaria al punto precedente, el Congreso de la República ha ejecutado una función fiscalizadora y de control político a la gestión pública al Poder Ejecutivo de forma sistemática. (pág. 351)

Sin embargo, el Congreso de la República tiene, entre muchas, dentro de la Constitución la atribución de "velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores" (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Artículo 102, inciso 2).

En ese sentido, considerando la existencia de una importancia sustancial del factor político en cuanto a la labor parlamentaria, hemos durante el desarrollo de la presente investigación, encontrado el siguiente registro jurisprudencial:

"a) Sentencia recaída en el expediente 006-2003-AI/TC (2003), en la cual se decretó la inconstitucionalidad de la reforma del reglamento del Congreso de la República que modificaba la regulación de la inmunidad parlamentaria.

b) Sentencia recaída en el expediente 0156-2012-PHC/TC (2012) en la cual se analizó la causa penal seguida contra el señor César Humberto Tineo Cabrera por la presunta comisión del delito de asociación ilícita para delinquir. En esta se modificó el contenido de una sentencia aprobada por una sala de la Corte Suprema de la República, y se emitió una resolución diferente a la aprobada previamente.

c) Sentencia de la primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, emitida en septiembre de 2013, expediente 14923-2013-0-1801-JR-CI-05, en la cual se otorgó un habeas corpus, a pesar de las evidencias del caso, a favor del expresidente Alan García a quien se le investigaba por actos de corrupción. Estas evidencias fueron ratificadas posteriormente cuando se descubrieron las cuentas bancarias de los secretarios personales que movilizaban el dinero de coimas por parte de empresas brasileñas del rubro construcción.

d) Sentencia recaída en el expediente 04968-2014-PHC/TC (2015) en la cual se ratifica el alcance de la facultad de investigar a particulares por hechos de interés

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

público. En esta sentencia se facultó al Congreso de la República para evaluar los actos privados de alcance patrimonial del expresidente Alejandro Toledo Manrique, los cuales estaban siendo evaluados en el ámbito judicial". (Bermúdez, 2020, pág. 352)

De esta forma, se puede afirmar que la actividad parlamentaria ha sido delimitada jurisprudencialmente, delimitando la forma de control político, pero no de la conformación de comisiones de investigación para cada expresidente de la República.

5. El debido proceso en el control político: de la injerencia jurisdiccional en la política a la autonomía del Poder Legislativo.

El 9 de marzo de 2018, el Congreso de la República aprobó la modificación del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República. Esta acción modificaba el artículo relacionado con la "Moción de censura y cuestión de confianza", teniendo una variación en el En concreto inciso e) para que la moción pudiera llevarse a cabo. Esta premisa quedaría de la siguiente forma:

> "Si la cuestión de confianza es presentada por el presidente del Consejo de ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente". (Congreso de la República del Perú, 2022, Artículo 86, inciso e)

Sin embargo,

> "Con fecha 16 de marzo de 2018, más del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas de la República interponen una demanda de inconstitucionalidad con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, por considerarlo incompatible con los artículos 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú.
>
> Alegan que este proyecto de resolución legislativa no fue debatido en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y que por ello no cuenta con

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

un dictamen de análisis de sus fortalezas y debilidades, ni con la opinión de expertos que pudieran haber enriquecido su contenido.

También afirman que la referida resolución vulnera el principio de división y equilibrio de poderes, así como el modelo de régimen político de la Constitución, ya que plantea tres reglas que alteran los mencionados principios:

1) Si el Congreso rechaza la cuestión de confianza formulada por el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros, no pudiendo ser incluido en este ningún ministro del gabinete anterior.
2) Si el Gobierno no observa esta regla, el rechazo de la cuestión de confianza no cuenta a efectos de la figura del cierre constitucional del Congreso prevista en el artículo 134 de la Constitución.
3) El Presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de una ley ni de un procedimiento de control parlamentario, como una interpelación o censura de un ministro.
4) Alegan que estos supuestos no se hallan previstos en la Constitución y vacían de contenido, en los hechos, las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo. Señalan que el Reglamento del Congreso debe regular las funciones exclusivas y excluyentes de este poder del Estado y no las de los demás poderes.
5) Sostienen que la Constitución establece en qué escenarios se configura la crisis del gabinete, mas no hace la distinción de que el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros. Por el contrario, le otorga libertad al jefe de Estado para que elija a sus colaboradores de acuerdo a su criterio, ya que bastaría con que al menos uno de sus integrantes no haya sido parte del gabinete anterior para afirmar que nos hallamos ante un gabinete distinto.
6) Los congresistas recurrentes alegan que la resolución impugnada introduce un nuevo supuesto, no contemplado en el artículo 132 de la Constitución, acerca de la oportunidad en que se debe plantear una cuestión de confianza, ya que señala que dicha figura jurídica no puede ser invocada con ocasión de la aprobación de una ley o un mecanismo de control político, como la interpelación o la censura de un ministro.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

7) Finalmente, los recurrentes sostienen que se vacía de contenido a la figura de la cuestión de confianza, ya que no queda claro en qué escenario el Gobierno podría plantearla". (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC)

Algunos de los argumentos más importante expuestos en la contestación de la demanda son:

- Con relación a la afirmación de la parte demandante de que el Reglamento del Congreso no puede contener funciones del Poder Ejecutivo, se debe tener presente que este es una norma con rango de ley, por lo que el Parlamento está plenamente facultado para modificar, adicionar o interpretar dicha ley, siendo la cuestión de confianza un procedimiento de control político.
- Alega, con relación a la supuesta vulneración del artículo 132 de la Constitución, que su artículo 126 señala que "todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta (...)". Es decir, la cuestión de confianza no es una prerrogativa personal del Presidente del Consejo, sino que tiene que presentarla al gabinete para su aprobación. Es por ello que ante una crisis total, en caso de ser rehusada la cuestión de confianza, todos los miembros del gabinete deben renunciar y no pueden ser designados nuevamente como ministros.
- Señala que la norma cuestionada solo limita la iniciativa ministerial de presentar una cuestión de confianza en determinados supuestos, de manera razonable y dentro del marco constitucional. (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC)

El Tribunal Constitucional argumenta las observaciones concretas de la demanda: la exoneración de dictamen y déficit de deliberación. La función legislativa tiene un importante margen de discrecionalidad, pero debe observar las pautas establecidas en la Constitución y en el reglamento del Congreso, "en otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad" (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC).

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

En el presente caso establece con claridad qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad.

Por este motivo, el mecanismo de exoneración puede ser empleado cuando no haya de por medio reformas trascendentales que incidan en la esencia de la misma Constitución. Otro de los fundamentos es la ausencia de segunda votación. El Tribunal Constitucional, remitiéndose al Reglamento del Congreso el cual establece que:

> Sólo se encuentran exoneradas de este requisito las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República; así como las proposiciones de resoluciones legislativas del Congreso y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento. (Congreso de la República del Perú, 2022, Artículo 78)

Asimismo, se precisa que:

> Todo lo anterior permite concluir a este Tribunal que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.
>
> No obstante todo lo revisado hasta aquí, la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2017- 2018-CR, al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la "normación autónoma" que otorga al Congreso el artículo 94 de la Constitución y transgrediendo, corno veremos más adelante, la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (cfr. artículos 132 y 133 de la Constitución).
>
> Desde esta perspectiva, guarda coherencia con la Constitución que el artículo 3 del Reglamento del Congreso de la República declare su "autonomía normativa"

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

para los fines establecidos en el artículo 1 de dicho Reglamento, que son los siguientes:

- Precisar las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente;
- Definir la organización y funcionamiento del Congreso;
- Establecer los derechos y deberes de los Congresistas; y
- Regular los procedimientos parlamentarios. (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC)

Asimismo, si nos remitimos al Reglamento del Congreso de la República, se establece en relación a los procedimientos de control político:

> Artículo 64. Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser:
>
> b) Procedimientos del Control Político; que comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político. (Congreso de la República del Perú, 2022, Artículo 64)

En consecuencia,

> La Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e del artículo 86 del Reglamento del Congreso, es inconstitucional, al contravenir el principio de autonormatividad parlamentaria del artículo 94 de la Constitución, por lo que corresponde declarar fundada la demanda. (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC)

Por ello, para el Tribunal Constitucional, en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que "no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como fiera". (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC)

Otro de los fundamentos potentes del Tribunal es la de preceptuación de la forma de gobierno y el principio de separación de poderes en nuestra Constitución. La separación de poderes tiene como finalidad evitar la concentración del poder y, en ese sentido, se encuentra encaminada a salvaguardar los derechos fundamentales de eventuales ejercicios abusivos del poder político. Esta separación no es una división tajante: debe ser considerada en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes. Esta función de los poderes no se limita a los tres clásicos, sino también a los órganos constitucionales autónomos.

Para la reforma constitucional, es importante considerar que existe un núcleo duro o límites materiales implícitos. De acuerdo al Tribunal Constitucional del Perú (2002) en la Sentencia 014-2002-AI/TC, se precisa que

> Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo, pero, en cambio, materialmente vacío de sentido. (Fundamento 75)

Asimismo,

> En cualquier caso, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, que es parte de ese "núcleo duro" al que hemos hecho referencia, nuestra forma de gobierno se organiza según el "principio de separación de poderes", que tiene los siguientes rasgos de identidad:
>
> 1. Principio de separación de poderes propiamente dicho: autonomía funcional y competencia de cada poder estatal
> 2. Principio de balance entre poderes: mecanismos de coordinación, mecanismos de control recíproco y mecanismos de equilibrio entre poderes

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

3. Principio de cooperación: los poderes y órganos constitucionales se alinean para el cumplimiento de los fines del Estado (se define como "lealtad constitucional" a esta orientación de todos los actores estatales hacia el bien común, como fin último de la política). Otro de los fundamentos es que este principio no pretende desconocer la dimensión agonal de la política, pero reconoce el rol de "moderador y pacificador de conflictos" que tiene el Tribunal Constitucional.
4. Principio de solución democrática: cuando se presente un entrampamiento o crisis política, se debe preferir las salidas basadas en el diálogo institucional para "enfrentar los conflictos políticos". Finalmente, estos principios son susceptibles de reforma, lo que no se puede hacer (establece el Tribunal Constitucional) es "desnaturalizar dichos principios o vaciarlos de contenido". (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-P1/TC, Fundamento 56)

Cuando se habla de cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional del Perú (2018) define la cuestión de confianza como:

> La cuestión de confianza "consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política o, como dice Blondel, de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo. [...] El recurso a la cuestión de confianza no depende tanto de la existencia de un supuesto predeterminado constitucionalmente (supuestos que, por lo demás, no suelen contemplarse en las Constituciones), como de la voluntad gubernamental de conseguir una concreta finalidad política". (Fundamento 60)

Debemos destacar la interpretación de fondo que desarrolla nuestro órgano de justicia constitucional y que viene a precisar que:

> Este Tribunal Constitucional encuentra 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 Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, Fundamento 75)

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Dicho ello, esto viene a concatenar con una particularidad de nuestra forma de Gobierno, el principio de separación de poderes, ya anotado. Es así que el Tribunal Constitucional del Perú (2018) en la Sentencia N° 0006-2018-PI, precisa que:

> En este orden de ideas, la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes. (Fundamento 61)

Existen, según nuestro marco normativo, dos tipos de cuestión de confianza:

1) La obligatoria, que se produce cuando el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso para presentar la política general del gobierno;

2) La facultativa, que puede plantear tanto el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo o un ministro de manera individual. Si la confianza es denegada, el ministro está obligado a dimitir. Para su ejercicio, la facultativa no establece supuestos, a diferencia de la obligatoria (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC).

Los fundamentos jurídicos de la sentencia inciden en acotar la potestad del Presidente de la República para nombrar ministros; el Presidente de la República tiene potestad exclusiva y excluyente para nombrarlos a los ministros de Estado a propuesta del presidente del Consejo de Ministros. Por consiguiente, toda norma que restrinja esta facultad debe ser declarada inconstitucional. Y también, el fundamento que se relaciona con la renuncia del presidente del Consejo de Ministros y la crisis del gabinete. “Esto se contradice de manera directa con el artículo 133 de la Constitución, que establece que, entre otros casos, la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total de gabinete. Por tanto, debe preferirse la Constitución” (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, Fundamento 96).

Es así que:

> La Constitución ha previsto, en su artículo 133, que se produce la crisis total de gabinete en cuatro supuestos, vinculados con la salida del Presidente del Consejo de Ministros, a saber:

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

a. La cuestión de confianza le es rehusada, entiéndase tanto la obligatoria como la facultativa.
b. Es censurado.
c. Renuncia.
d. Es removido por el Presidente de la República. (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC, Fundamento 92)

En tal sentido, solo en los supuestos 1 y 2 se da una intervención del Parlamento en el proceso de disolución del mismo. La denominada "crisis total del gabinete" se consuma con la renuncia de todos los ministros. También, se tendría que sostener que, de acuerdo al artículo 133 de la Constitución, la renuncia del Presidente del Consejo de ministros produce la crisis total del gabinete. Y, por último, la sentencia añade que la disolución no procede cuando se han producido "dos crisis totales de Gabinete". Se impone cuando el Congreso censura o niega su confianza a dos Consejos de ministros, de acuerdo a lo establecido en el artículo 134. Los límites que tiene el presidente de la República son: no se puede disolver el Congreso en el último año de mandato ni bajo un estado de sitio. En este sentido, el tribunal Constitucional falló en declarar fundada la demanda y dictar como inconstitucional la resolución legislativa por vulnerar los artículos de la constitución 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución (Tribunal Constitucional del Perú, 2018, Sentencia N° 0006-2018-PI/TC).

Por otro lado, el 10 de octubre de 2019, el presidente de la Comisión Permanente, Pedro Carlos Olaechea, interpuso una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional contra el Poder Ejecutivo (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC). El presidente de la Comisión indicó en su demanda "que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto de atribuciones que son de competencia constitucional exclusiva del Congreso de la República, ya que ello significa menoscabar dichas atribuciones" (Fundamento 13), la cual debía plantearse, debatirse y someterse a votación en el Congreso de la República, según marca el propio reglamento interno.

Por esto motivo, el presidente de la Comisión solicitó "la nulidad del acto de disolución contenida en el Decreto Supremo 165-2019-PCM" (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento 13). De acuerdo al Expediente N° 0006-

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

2019-CC/TC las competencias que no tendría el Poder Ejecutivo sería "(a) aprobación de normas de reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); y, (b) la selección y elección de magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 201 de la Constitución)" (Tribunal Constitucional del Perú, 2019). Por ello, el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto del procedimiento de selección y elección de magistrados, puesto que ello es una competencia exclusiva del Congreso conforme al Artículo 201° de la Constitución Política del Perú (Congreso Constituyente Democrático, 1993). El otorgamiento y rechazo de cuestión de confianza debe darse de manera expresa a través de una votación del pleno conforme al Artículo 133° de la Constitución (Congreso Constituyente Democrático, 1993). Por este motivo, la cuestión de confianza fue interpuesta de manera indebida, se ha impedido al Congreso ejerza sus competencias exclusivas como la elección de magistrados del TC, actividades de acuerdo a su reglamento y otorgamiento o negación de confianza al Poder Ejecutivo a través de una votación expresa.

El Procurador del Poder Ejecutivo absuelve la demanda competencial argumentando que las competencias que ejercen en el Legislativo o el Ejecutivo deben estar encaminadas a optimizar el ejercicio y protección de los derechos de las personas. Dada la gran relevancia de la conformación de un TC existía grave preocupación del proceso de elección de magistrados, por los cuestionamientos a la ausencia de transparencia en dicho proceso; lo cual es compartido por la CIDH en su comunicado del 26 de septiembre del 2019, como por la Defensoría del Pueblo que el 30 de septiembre exhortó a postergar la elección de magistrados del TC (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC). El 30 de septiembre del 2019 el Pode Ejecutivo presentó el proyecto de Ley 4847-2019-PE en el que propuso medidas para que dicho proceso se realice con transparencia.

De aceptar que la cuestión de confianza solo puede considerarse como aceptada o negada por el Congreso a través de la votación expreso del pleno se optaría por una interpretación formal de la Constitución dejando de lado los fundamentos constitucionales de la disolución del Congreso y avalaría un uso indebido de su facultad para decidir en torno a la cuestión de confianza.

Entre los fundamentos se encuentra la naturaleza del conflicto de competencia. Conforme al Art. 202.3 de la Constitución, el Tribunal Constitucional es competente para dilucidar

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

conflictos de competencias entre poderes del Estado. El art. 110 del Código Procesal Constitucional establece que el conflicto de competencias (en el caso de autos) se produce cuando una de los poderes del Estado adopta decisiones o rehúye actuaciones que afectan las competencias o atribuciones de otro poder del Estado (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC).

Cuando una entidad estatal al ejercer indebidamente sus competencias entorpece la labor de la otra sin haberla invadido. No se discute la competencia determinada sino la forma en que se ejerce. Menoscabo en sentido estricto hace referencia a que, pese a estar debidamente delimitadas las competencias de las entidades intervinientes una de estas la ejerce de forma inadecuada, impidiendo que las demás ejerzan las suyas a cabalidad. Menoscabo por interferencia: las competencias de 2 o más entidades están relacionadas entre sí y una no puede ejercer las suyas sin que la otra realice determinadas acciones (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento 5).

Otro de los fundamentos es el principio de separación de poderes y equilibrio de poderes. No es absoluto, de la Constitución se desprende también el principio de colaboración de poderes. Esto es las relaciones entre diferentes poderes contienen mecanismos de control y colaboración. Fin principal defensa de la persona humana y su dignidad (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento 31). Dicho ello, tenemos los siguientes rasgos de identidad:

- Principio de Separación de Poderes Propiamente dicho: Se refiere a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder e institución estatal tiene; así como también a las diferentes funciones que cada uno cumple tendencialmente. No precisa la subordinación entre los poderes, tampoco que exista un primer poder. Hay división de poderes y formas para resolver las diferencias entre ellos.
- Balance de poderes: Existencia de mecanismos de coordinación (delegación de facultades, respaldo a políticas de gobierno mediante el voto de confianza, etc.), mecanismos de control recíproco (control político y jurídico político entre poderes e instituciones del estado), y mecanismos de equilibrio de poderes (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales).

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

- Principio de Cooperación: Las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales deben estar dirigidas al cumplimiento de los fines del estado, a la concreción de bienes y valores constitucionales, teniendo como horizonte el respeto de la persona humana y su dignidad. Debe evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas.
- Principio de Solución Democrática: Frente a una crisis política o institucional debe preferirse las salidas deliberadas, esto es el diálogo institucional. (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento 32)

La Cuestión de Confianza es una institución que forma parte de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, afirma el Tribunal Constitucional.

Otro de los fundamentos, es la relación entre ejecutivo y legislativo. Al inicio de la vida republicana el poder ejecutivo estaba sometido al poder legislativo; se trató de implementar una formula absolutista de la Separación de Poderes; no había colaboración entre los poderes, por lo que había pugna por someter al otro poder; la Constitución de 1828 instaló formas de colaboración. En 1847 se fue implementando el voto de censura, lo que supuso un equilibrio de poder con la figura del presidente; se produjo la creación del consejo de ministros, lo que generó la necesidad de articular mecanismos de articulación entre ejecutivo y legislativo (ejemplo exposición del programa de gobierno). En 1856 se otorga la facultad al legislativo de acusar al presidente por disolverlos o por el impedimento de su reunión; se implementó la interpelación como mecanismo de fiscalización y coordinación. El modelo de gobierno es sui generis así es un gobierno con base presidencialista a la que se han agregado instituciones propias del modelo parlamentarista, un ejemplo de ello es que un congresista puede ser también ministro. La Constitución de 1979 introdujo la facultad del presidente para disolver el Congreso en caso este deniegue la confianza a 3 consejos de ministros; esta facultad constituye una herramienta de defensa a la posible arbitrariedad del Congreso para interpelar o censurar ministros, más no es una herramienta de coerción al legislativo (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC).

Otro fundamento de la sentencia es la relacionada con las cuestiones generales de la Cuestión de confianza. Se encuentra regulada en los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución. El Artículo 130 contiene la cuestión de confianza obligatoria, relacionada con actos de

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

investidura (Congreso Constituyente Democrático, 1993); su importancia radica en establecer puentes de comunicación entre ejecutivo y legislativo, en tanto se discute la política general del gobierno que va a beneficiar a la población. Su denegatoria por parte del legislativo está plasmada en un acto expreso como es la votación, por lo que no puede entenderse una aceptación o denegatoria tácita. Por su parte los Arts. 132 y 133 establecen la cuestión de confianza facultativa (Congreso Constituyente Democrático, 1993). Existe un amplio espectro de medidas que pueden ser sometidas a cuestión de confianza; en caso sea planteada por el Presidente del Consejo de Ministros la negación supone la crisis total del gabinete legislativo (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC), por lo que su aceptación o denegatoria debe ser expresa y por votación; sin embargo, se pueden introducir excepciones a la regla. La cuestión de confianza es una figura de ultima ratio, pero ello no lo convierte en anómala o antidemocrática; dado su carácter excepcional previamente se debe buscar otras formas de salidas democráticas y solo cuando ellas se hayan agotado acudir a mecanismos como la disolución del Congreso.

En el caso concreto, la sentencia añade que el proyecto de ley presentado por el ejecutivo buscaba garantizar la transparencia en la elección de los miembros del TC; el D.S. 056-2018-PCM establecía como lineamientos prioritarios asegurar la transparencia en las entidades y fortalecer las instituciones para la gobernabilidad legislativo (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC); por ello para el ejecutivo resultaba indispensable que la elección de los miembros del TC se realice con transparencia. La vital importancia que el TC tiene en el mantenimiento del estado constitucional, siendo el órgano que garantiza la supremacía de la constitución y la protección de los derechos fundamentales; así es el órgano supremo de interpretación y control de constitucionalidad. Por lo que la elección de los miembros del TC debe estar dotada de garantías de transparencia. La transparencia en la elección de los miembros del TC garantiza un adecuado proceso de nombramiento y selección, lo cual optimiza la independencia de los miembros del TC. Por lo que un proyecto de ley de reforma a la LOTC relacionado al procedimiento de elección de los miembros del TC está dentro del ámbito de competencias del ejecutivo. Se contravendría la Separación de Poderes si la cuestión de confianza compromete las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. “Distinto sería el escenario si es que 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

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Legislativo" (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento 85). Por tanto, los supuestos, sin ánimo de exhaustividad son los siguientes:

> i) Esté relacionado con la supresión de la cláusula de intangibildad de la Constitución;
>
> ii) Se condicione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión, que sea competencia de otro órgano estatal;
>
> iii) En caso de proyectos de ley, no permitan concretar u operativizar las propuestas del ejecutivo o carezcan de interés público, no se puede presentar cuestión de confianza por cualquier proyecto de ley legislativo. (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC)

Por otro lado, el pedido de la cuestión de confianza fue efectuado para la aprobación del proyecto de ley para la elección de los miembros del TC, elección que el 30 de septiembre se iba a dar inicio, así el pedido del Ejecutivo fue que se suspenda esta elección; sin embargo, el legislativo prosiguió con la elección.

> Ahora bien, se podría considerar que el Presidente del Congreso, al postergar la deliberación de la cuestión de confianza, actuó dentro del marco de lo permitido por el artículo 82 del Reglamento del Congreso, el cual establece que "(l)a 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(...)" (negritas agregadas). En efecto, al menos desde una perspectiva formal, el Pleno del Congreso de la República podía continuar con el debate respecto de la cuestión de confianza planteada en la siguiente sesión. (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Fundamento 209)

Si bien el artículo 82 del Reglamento del Congreso (Congreso de la República del Perú, 2022) establece que la cuestión de confianza debe ser debatida en la siguiente sesión a su presentación; empero las circunstancias ameritaban que dicho asunto fuese votado primero, por lo que al haber continuado con la elección de magistrados del TC, el Congreso demostró que no tenían intención de cumplir con lo solicitado por el PCM; más aún si la congresista Huilca solicitó una cuestión previa para postergar la elección y debatir la cuestión de

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

confianza y el pleno del Congreso decidió continuar con la elección rechazando la cuestión previa. Si bien la denegatoria o aceptación de la cuestión de confianza debe ser expresa y previa votación; sin embargo, como lo hemos analizado en nuestro caso se da un supuesto extraordinario en el que es evidente por su accionar que el legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada. También, se añade, que la segunda denegación de la cuestión de confianza generó que el Presidente el 30 de setiembre del 2019 disuelva el Congreso, en uso de las facultades establecidas en el artículo 134 de la Constitución (Congreso Constituyente Democrático, 1993). Si bien este acto se dio en forma oral cuando el Presidente dio su mensaje a la nación no cumpliendo con las formalidades contenidas en el artículo 120 de la Constitución (Congreso Constituyente Democrático, 1993), sin embargo el refrendo se perfeccionó en forma inmediata a dicho acto; aunado a que existía amenaza de suspender o vacar al Presidente; el pretender que se juramente al consejo de ministros puede dar lugar a la imposibilidad fáctica de disolver el Congreso en forma posterior.

Aquí debemos destacar dos criterios fundamentales acentuados por el Tribunal Constitucional en un escenario fáctico muy crispado, un escenario académico en absoluto pacífico, que vienen a colocar en perspectiva la cuestión de confianza y la disolución congresal. La no existencia de disposición constitucional que encasille los supuestos, los casos hipotéticos, permite diversos escenarios bajo los cuales pueda proponerse la cuestión de confianza, fortaleciendo la discrecionalidad del poder ejecutivo, y la disolución congresal, entrega al juez democrático, el pueblo, la potestad de dirimir ante el conflicto suscitado entre estos dos grandes poderes del Estado (Tribunal Constitucional del Perú, 2019, Expediente N° 0006-2019-CC/TC.

En tercer lugar, el 14 de septiembre de 2020, Luis Alberto Huerta, Procurador Público Especializado en materia constitucional del Poder ejecutivo, interpuso demanda competencial contra el Congreso de la República. En esta demanda, el argumento principal fue que el Congreso de la República ejerció indebidamente su competencia para iniciar el trámite de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. Afirma que se genera un conflicto constitucional generado por un indebido o prohibido ejercicio de la atribución que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional. En este sentido, Huerta manifiesta que los actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son: la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

moral y el desarrollo del procedimiento de vacancia como resultado de la admisión a trámite de la moción.

Es así que si no existe un conflicto, no puede ser procedente una demanda competencial, es decir, no tiene carácter competencial. La demanda indica en sus fundamentos que los actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son:

i) La admisión a trámite de una moción de vacancia contra el Presidente de la República por permanente incapacidad moral;

ii) El desarrollo del procedimiento de vacancia según lo previsto en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República.

En este proceso competencial se reclama por la adopción de una decisión del demandado, por lo que contiene un acto concreto. Con fecha 18 de setiembre del 2020 fue debatido y votada la Moción de Orden del día 12090, la cual no prospero debido a que únicamente alcanzo treinta y dos votos conformes, rechazándose así el pedido de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. De esta forma, no corresponde pronunciamiento sobre la pretensión objeto del presente proceso, por cuanto a la fecha se ha producido la sustracción de la materia controvertida. El Tribunal Constitucional, por mayoría, declara el 19 de noviembre de 2020 improcedente la demanda competencial por sustracción de materia controvertida (Congreso de la República del Perú, 2020).

Cuán importante para la salud democrática del Estado Peruano y en su necesaria consolidación institucional hubiera significado un pronunciamiento de fondo que no lo enerve de responsabilidad, que como bien se anota en los diversos votos de los magistrados, por el orden público constitucional y se hubiera ahorrado esa incertidumbre permanente en la que se encuentra el país, porque luego sobrevinieron tres nuevas mociones de vacancia por incapacidad moral permanente.

Se pueden contemplar tres sentencias del Tribunal Constitucional donde se reducen o limitan la actuación del Poder Legislativo. Esto genera que el control político que debe realizar frente a otros órganos del Estado se vea reducido debido a la injerencia jurisdiccional en la

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

actividad del Poder legislativo. Antes de llegar a cualquier conclusión se debe analizar unos términos relacionados con las sentencias recién nombradas.

De acuerdo a Lavalle (2019):

> El "impeachment" o simplemente, juicio político, en un sistema presidencialista como el Perú, se trata de un procedimiento adaptado del parlamentarismo británico donde el Parlamento hace efectiva la responsabilidad política de altos funcionarios como el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los jueces del Tribunal Constitucional, entre otros; con la finalidad de mantener el equilibrio de poderes y responder a las altas exigencias del Estado Constitucional Democrático, las mismas que establecen unos parámetros de acción que deben cumplir los altos funcionarios públicos so pena de ser llevados ante el Parlamento vía juicio político.
>
> Ahora bien, en lo que concierne a la responsabilidad política del Presidente de la República, el más alto funcionario público, el juicio político ha recibido por un lado un tratamiento diferenciado del resto de funcionarios públicos; y por otro una formulación confusa por parte de la Constitución de 1993 debido a que ésta ha instituido dos mecanismos de juicio político diferentes con sus respectivas particularidades a pesar de que ambos persiguen la misma finalidad que es la de hacer efectiva la responsabilidad política del Presidente.
>
> Este desdoblamiento innecesario se ha materializado en la institución de un procedimiento de juicio político vía acusación constitucional y en los procedimientos de vacancia presidencial, especialmente el que tiene por causal la declaración del Congreso de permanente incapacidad moral del Presidente de la República. En el primero de éstos se le puede aplicar tres sanciones como destituirlo, suspenderlo de su cargo o inhabilitarlo de la función pública; mientras que el segundo, el procedimiento de vacancia, solo cabe la destitución del cargo. (pág. 198-199)

Arrunátegui (2020), en ese sentido, sostiene:

> La carta magna estipula en su Art. 113 causales de vacancia. Se formula la presente investigación con la finalidad de que los parlamentarios del Perú y la voluntad popular, (el pueblo) soliciten y apliquen de manera jurídica y reglamentaria el pedido

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> de vacancia y que al momento de tomar las decisión correcta de su voto, lo hagan con conocimiento, capacidad del derecho constitucional y legal, en razón que este procedimiento se torna muchas veces más político que jurídico, teniéndose en consideración que los expresidentes y presidentes actuales de los últimos 15 años ha incurrido en actos de corrupción, no garantizándose la independencia de poderes legislativo y ejecutivo, asimismo si un presidente es vacado debe tener los mecanismos de defensa, este puede reasumir su cargo si judicialmente sale inocente, por lo antecedido se tenga en cuenta mi propuesta de modificatoria de la carta magna y del reglamento del parlamento, con la finalidad de subsane la omisión de los vacíos que presenta siendo este efectuado por profesionales capacitados y especialistas en el tema constitucional y legal. (pág. 20)

Valencia e Inga (2021) distinguen la vacancia de la inhabilitación.

> La vacancia es la situación en virtud de la cual el titular del cargo quedará privado de seguir ejerciéndolo.
>
> La Inhabilitación para el ejercicio de la función pública es una penalidad administrativa, que se aplica a un funcionario o empleado público, como consecuencia de una falta grave y por consiguiente le impide por un periodo determinado, ejercer funciones al servicio del Estado. (pág. 23-24)

Jiménez (2020) sostiene que:

> La vacancia presidencial, es un mecanismo de control del modelo Parlamentario, y sus orígenes se remontan a siete siglos atrás, en la Europa monárquica. Está figura nace cuando Europa era aún gobernada por Reyes, pero, sin embargo, ya se empezaban a dar los primeros pasos, para que el poder no sea exclusivo del Rey; sino, que exista otros poderes que tengan la fuerza necesaria para controlar el poder del Monarca. Es así, que, en el Siglo XIV en el Reino Unido, nace la figura del impeachment (juicio político), que era un mecanismo, mediante el cual el Parlamento podía someter a control a altos funcionarios de la corona. Pasado los años, ya en época del derecho constitucional, esta figura es usada para remover de su cargo al titular del Poder Ejecutivo, por haber tenido un comportamiento inadecuado a la investidura que el cargo amerita. (pág. 19)

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Así encontramos que la Constitución de 1993 le otorga al Parlamento peruano la habilitación de poder hacer efectiva la responsabilidad del presidente mediante dos fórmulas. Por tanto, el Congreso es el único actor legítimo para exigir responsabilidades políticas al presidente de la República.

Precisa Villavicencio (2014) que:

> La función legislativa no es la única atribución del Parlamento. Si bien ese fue su primer rol (tarea a la que Santo Tomás de Aquino llamó principalem actus regis) hoy en día el Parlamento tiene el deber funcional –dado que representa de manera inmediata al pueblo y por ende a la soberanía popular – de convertirse en el censor nato de las actividades y los actos del gobierno en virtud de la defensa de los derechos, intereses y aspiraciones de la sociedad en su conjunto. Así, debe valerse de los distintos mecanismos de control que prevé la Constitución en la búsqueda del necesario equilibrio del uso del poder, con la finalidad de exigir responsabilidad a la Administración Pública y a sus funcionarios públicos, teniendo como único límite el determinado por: las prerrogativas parlamentarias y el interés del Estado. (pág. 11)

López (2018) indica que:

> Se trata, en consecuencia, de una distinción entre la responsabilidad exclusivamente personal en el juicio político frente a la responsabilidad de la actuación de gobierno bien sea individual o colectiva en el control político. Lozano indica que las formas control político a la luz del ordenamiento constitucional colombiano pueden clasificarse en las tres siguientes: 1. el control parlamentario; 2. el control del ejecutivo sobre el legislativo y 3. el control del electorado sobre los elegidos. (pág. 16)

Enríquez (2006), analizando el control político como requisito del Estado Constitucional, determina que

> La idea de control político, se debe considerar como consubstancial al concepto mismo de Constitución, pero no siempre ha recibido un reconocimiento pleno y expreso por parte de la dogmática constitucional, y, en la historia de la humanidad, hemos podido ver como distintos tipos de formas de Gobierno pasaban avasallantes

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

por encima de las instituciones de control político. Los antiguos consideraron esta institución como parte fundamental e inherente al concepto de Constitución. Asimismo, en la Edad Media se fue fortaleciendo la noción de control del poder, pero no se llegó a perfeccionar un ordenamiento jurídico que lo garantizara. Sin embargo, la teoría del Estado va evolucionando y en su construcción conceptual encontraremos que a veces se aleja y, en ocasiones, se acerca a esa justificación de los controles sobre los distintos detentadores del poder. Con la llegada de la Edad Moderna y la idea de soberanía, las instituciones de control van a ser concebidas de distintas formas. Lo cierto es que, por momentos la doctrina dejó de lado cuestiones como la división de poderes, su equilibrio y su garantía de control. El liberalismo dieciochesco vuelve a hablar de poderes limitados. Ahora bien, desde los inicios del siglo XX nuestra institución objeto de estudio vuelve a ser retomada por la doctrina constitucional, pasando a ser nuevamente un elemento fundamental en el constitucionalismo moderno. (pág. 38)

Sostiene Salgado (2004)

La idea de ejercer un control político sobre el Estado y particularmente sobre el Ejecutivo, tiene antecedentes antiguos. Quizá la concepción más conocida sea la de Montesquieu, quién al establecer la necesidad de que los tres poderes fueran ejercidos por órganos distintos, señaló que cada uno tendrá la facultad de impedir y de detener al otro u otros poderes. “El poder —escribió— detiene al poder”. Se trataba de una mutua limitación.

Luego, cuando la ideología liberal y el constitucionalismo clásico impusieron como principio irrecusable el de la responsabilidad política del gobierno, quedó claro que para hacer efectiva esa responsabilidad debía existir una vigilancia y fiscalización sobre los órganos del Estado. Esto ha sido denominado por la doctrina “control para la responsabilidad.”

El constitucionalismo contemporáneo, fortalecido con el concepto de democracia, ha consolidado la institución del control político e incluso, en las últimas décadas, se ha desarrollado la teoría de la rendición de cuentas (*accountability*), que constituye el deber de informar que tienen los funcionarios públicos y de estar

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> sometidos a un examen crítico, todo lo cual permite la transparencia de la gestión, al tiempo que configura la responsabilidad respectiva. (pág. 382)

De esta forma, se puede constatar que la teoría da al Parlamento la capacidad de poder realizar el control político al poder ejecutivo o a cualquier otro poder del Estado. Esto resulta importante. La separación de poderes que se ha explayado y analizado en esta investigación junto a la materia legal que le concede y obliga al Congreso de la República la capacidad de realizar el control político hace constatar que el Congreso debe tener la autonomía necesaria para poder ejercer sus funciones de control político. De esta manera, y volviendo al análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional se puede observar como el Tribunal injiere en las actividades del Congreso de la República. Los tres poderes del Estado, el legislativo, el ejecutivo y el judicial deben actuar de forma equilibrada para poder garantizar el Estado de derecho y el buen funcionamiento de las instituciones democráticas constitucionales. De esta manera, la Constitución en sus artículos 99 y 100 le dan al Congreso de la República los mecanismos de control político con diferentes fines: 1) sancionar a un alto funcionario público por la comisión de infracciones contra la Constitución; y 2) permite la intervención de la judicatura ordinaria en el juzgamiento a un alto funcionario público protegido por la inmunidad funcional. De esta forma, el Congreso de la República debe cumplir con sus mandatos constitucionales.

6. Análisis de antecedentes investigativos

6.1 Antecedentes

- En la tesis “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías ciudadanas en Ecuador durante el periodo 2012-2016” Gutiérrez (2018) se sostiene que:

> Después de un periodo de crisis y descrédito de las instituciones representativas se fraguó un nuevo régimen político que adoptó el principio de la participación ciudadana como un regulador de las relaciones socio-estatales. Además de la competencia entre partidos y el voto, en el régimen ecuatoriano hay un conjunto de derechos que facultan a los ciudadanos para influir en los procesos de toma de decisiones y controlar la gestión pública, lo cual desafía los parámetros del liberalismo para definir una democracia. En esta investigación se examinan las implicaciones que tienen las instituciones de control social para entender un régimen democrático, y a

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

través del estudio de las veedurías ciudadanas durante el periodo 2012-2016, se auscultan los efectos de los mecanismos participativos en la producción de rendición de cuentas y la calidad de la democracia. (pág. VI)

- En la tesis "La influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de las comisiones de investigación parlamentaria durante el período 2001-2011" de Pérez (2013).
- En la tesis "La inconstitucionalidad por omisión y el estado de cosas inconstitucionales como manifestaciones de la intervención política del Tribunal Constitucional peruano a través de su autonomía procesal" presentada por Cacho (2019) se afirma que el TC se caracteriza por la reflexión con el que alinea sus sentencias, puesto que el modo de administrar justicia tiene consecuencias en la sociedad en general. La naturaleza política del Tribunal Constitucional no debiera generar controversia. Sin embargo, debemos destacar que la problemática no se agota en la intervención política que el Tribunal puede protagonizar y genera cierta suspicacia el modo con el que reemplaza a los poderes públicos en su quehacer estatal. Dentro de las conclusiones se propone determinados límites a la autonomía procesal del Tribunal Constitucional basados en dos perspectivas: límites en función a la estructura conceptual de la autonomía procesal y límites en función a un criterio argumentativo.
- La tesis titulada "Tribunal Constitucional: un cuarto poder neutro bajo la Tesis de las sentencias interpretativas en el Perú" presentada por Angles (2015) sostiene que:

> El Tribunal Constitucional es un poder más, dejando de lado la denominación de legislador negativo, para convertirse en gran manera en creadores de normas jurídicas; es decir, en un cuarto poder neutro por la vía de las sentencias interpretativas. El Tribunal Constitucional cumple una función complementaria, reguladora, limitadora y de control respecto de los poderes del Estado. Con el agregado de que no se limitan como los demás poderes (legislativos y ejecutivo) o tribunales ordinarios (poder judicial), a interpretar la ley, sino que además pueden dar instrucciones o límites a los poderes sobre cómo debe llevar a cabo la función ejecutiva, de legislar y la jurisdiccional, sino quieren incurrir en una inconstitucionalidad.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

> Por otro lado de la realidad podemos advertir que, la división clásica de poderes Estado se encuentra desactualizado, desfasado y descontextualizado por el evidente rol y papel dinámico del Tribunal Constitucional. La trinidad clásica, es ciertamente una importante forma de la división de poderes, pero no es la única ni, en modo alguno, la más importante de todos los tiempos. Cada tiempo tiene que buscar, de acuerdo con sus realidades, la forma de orden que garantice óptimamente la administración responsable del poder. Por consiguiente, no hay una versión única, no hay un modelo patentado, ni hay tampoco un dogma de la división de poderes, sino que ésta tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de configuración. (pág. 10)

- La tesis "Funciones y competencias del Tribunal Constitucional peruano" de Acuña (2014) estudió las funciones y competencias asignadas al Tribunal Constitucional por lo que realizó un análisis general del origen de la jurisdicción constitucional y el origen del Tribunal Constitucional y de su organización y estructura (el número de magistrados que la integran, su periodo de mandato, etc.). De la misma forma, se examinó el rol que el Tribunal Constitucional juega en el Estado de Derecho y su posición jurídica en el sistema de control de poderes y se realizó un análisis del control que ejerce el Tribunal Constitucional sobre los tres poderes, sobre los órganos de gobierno locales y regionales y sobre algunos organismos constitucionales autónomos como el Consejo Nacional de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones. Finalmente se propone que el Tribunal Constitucional realice cambios necesarios y urgentes en determinados aspectos de su composición y estructura, a fin de mantener su independencia y autonomía, controlar los excesos del poder y tutelar los derechos fundamentales. Por lo tanto, la legitimación del Tribunal Constitucional depende de una regulación coherente que asegure su independencia y su propia capacidad de autolimitación; sólo así podrá evitarse incurrir en excesos que lo conviertan en un órgano arbitrario.
- La tesis "El control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura" de Vidarte (2018) tuvo como fin determinar si el control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura era una amenaza para su libertad e independencia. Se concluyó que el

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Tribunal Constitucional invade las competencias del Consejo Nacional de la Magistratura y por ello el control constitucional ejercido por el Tribunal Constitucional constituye una amenaza para la autonomía e independencia del Consejo Nacional de la Magistratura.

- La tesis "Ejercicio de la iniciativa legislativa del Tribunal Constitucional frente a la ejecución de las sentencias exhortativas. Perú 2000-2018" de Hernández (2019) tuvo como objetivo:

Llegó a la conclusión que en el constitucionalismo contemporáneo los Parlamentos no tienen la exclusividad legislativa en cuanto a las iniciativas y la aprobación de normas con rango de ley. Sin embargo, en el plano de la formación de la ley, la iniciativa no recae en el ejercicio exclusivo de los miembros del Congreso, puesto que existen una serie de sujetos e instituciones que la Constitución se encarga de enumerar estando el Tribunal Constitucional dentro de las instituciones encargadas (Hernández, 2019).

- La tesis de Villavicencio (2014) titulada "El control político en el Congreso de la república: las comisiones investigadoras" aborda:

> En ese sentido, el interés público, como factor habilitante para la labor de investigación parlamentaria, debe ser entendido en el contexto de la obligación del Congreso de la República de defender y hacer respetar la Constitución y las leyes. Debe referirse a hechos o actividades irregulares complejos cuya probanza requiera la utilización de las prerrogativas especiales de las que gozan las comisiones de investigación.
>
> Por ende, la investigación parlamentaria concluye con la comprobación de la correspondencia (o la ausencia de ella) entre el acto verificable y el parámetro idóneo de los actos de la administración pública. Busca la verdad política e indicios razonables que conduzcan hacia una posible judicialización o aprobación de nuevos lineamientos de dirección política. (pág. 261)

METODOLOGÍA

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

7. Técnicas, Instrumentos y materiales de verificación

7.1. Técnica: Observación documental:

Se observará y analizará doctrinariamente el contenido constitucional de las disposiciones normativas.

7.2. Instrumento: Ficha de observación documental:

Para el estudio de derecho fundamental subanálisis, se empleará hoja básica de explicación teórica reflexiva.

3.3 Método de análisis:

Nivel: Descriptiva, exploratoria y correlacional.

Tipo: Dogmática jurídica e historia constitucional.

Base del análisis: Teórico y doctrinario.

8. Campo de Verificación

8.1 Ubicación espacial:

La investigación se ubica espacialmente en Perú.

8.2. Ubicación Temporal:

Los hechos acaecidos con respecto a los procesos de vacancia durante el interregno 2017-2020.

8.3. Unidades de estudio:

La unidad de estudio en la investigación está referida a cada elemento que integra la población o universo de estudio. Dado el carácter documental y el enfoque histórico-exegético de la investigación, se considera como unidades de estudio de la presente investigación:

- La Constitución Política del Perú de 1993.
- Doctrina.
-Jurisprudencia (demandas de inconstitucionalidad y de conflicto de competencias) del Tribunal Constitucional relativa al control político.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Principalmente las sentencias que se desarrollan en los expedientes 0006-2018-P1/TC, 0006-2019-CC/TC y 0002-2020-CC/TC.
- Marco normativo que regula los procesos de vacancia presidencial en el Perú.
- Congreso de la República.
- Vacancia
- Incapacidad moral permanente
- Debido proceso
- Juicio político

9. Estrategia de Recolección de Datos

La información que se requiere para la presente investigación será recogida de la siguiente forma:

9.1. Estrategia:

9.1.1. Revisión Conceptual: Recolección de información por el investigador en las siguientes bibliotecas, consignando los datos en las Fichas de Registro y de Investigación:
- Repositorios virtuales de tesis a nivel nacional e internacional.
- Biblioteca virtual de la Universidad Católica de Santa María.
- Biblioteca virtual de la Universidad Nacional de San Agustín.
- Biblioteca Personal.
- Exploración en Internet.

9.1.2. Análisis Conceptual: Luego de haber procesado la información se procederá al análisis de la ficha documental.

9.1.3. Método: El método de análisis será descriptivo, exploratorio y correlacional.

9.1.4. Investigación: La investigación será cualitativa.

9.1.5. Abordaje Metodológico: Dogmática jurídica.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

10. CONCLUSIONES

1) Se puede afirmar que el control político ejercido por el Congreso de la República cumple con los preceptos marcados en la Constitución peruana de 1993. Se concluye con esta idea después de haber analizado el control político llevado a cabo por el Congreso de la República en los casos analizados. La actividad relativa al control sobre las actuaciones llevadas a cabo por los altos funcionarios, en caso especial, hacia el presidente de la República, se llevaron a cabo mediante esta noción de control político.

   Arribamos a esta conclusión a partir de una constatación histórica y teórica. Las formas de control y equilibrio de poderes presentan variaciones de acuerdo al momento histórico, es decir, no son constantes y mucho menos eternas, sino que dependen de la variable espacio-temporal a la que estén atadas. Actualmente, el mismo es puesto en cuestión por las transformaciones en las que se ve inmerso el Estado como consecuencia del proceso de globalización.

   En sentido estricto, el control político por parte del Congreso no solo se circunscribe a las relaciones con el ejecutivo, sino que también abarca a otros órganos del Estado como, por ejemplo, el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial. Un problema que ha sido mencionado en la presente investigación, vinculado al ejercicio de los mecanismos de control político por parte del legislativo —voto de censura, antejuicio político, creación de comisiones y subcomisiones de investigación, investidura del Consejo de ministros, etcétera—, se genera por la asimilación de mecanismos de control que pertenecen a regímenes de gobierno parlamentaristas y que se imponen normativamente en un sistema de gobierno de naturaleza presidencialista. La necesaria construcción de mayorías parlamentarias, para garantizar la gobernabilidad, tiene en el Perú un carácter esencialmente plebiscitario. La coincidencia de las elecciones parlamentarias y presidenciales demanda que el partido oficialista tenga amplia mayoría. Ello trae, como una de sus consecuencias, la imposibilidad de realizar una labor legislativa efectiva para las minorías parlamentarias, y se abren, claramente, puertas para cooptar a esas minorías.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

La presente investigación plantea que el problema del control político, al menos en el caso peruano, se debe principalmente al diseño constitucional, a la despolitización como factor obstructor de los acuerdos políticos y a los paradigmas como el neoconstitucionalismo que hoy en día proliferan en nuestro sistema judicial.

Los mecanismos de control político deben activarse, de acuerdo a la regulado por la Constitución, en situaciones en las cuales el diálogo y la posibilidad de acuerdos políticos sea imposible. De lo contrario, estaríamos ante una singular tendencia de la actividad política, que de hecho viene ocurriendo en los últimos años en el Perú: la imposibilidad de negociar y llegar a acuerdos políticos, y por consiguiente, el inexorable desplazamiento de la política en favor de la justicia a la hora de resolver controversias. Esto es de suma importancia porque afecta la estructura institucional de manera integral y le da a la jurisdicción judicial y constitucional un rol que no se condice con sus funciones naturales o primigenias. En tal sentido, y analizando las sentencias mencionadas anteriormente, concluimos que:

a) El Tribunal Constitucional, cuando lo desea, aunque discrecionalmente, se pronuncia sobre aspectos de fondo vinculados a la vida social, política y económica de país. En otras ocasiones, no lo hace. En tal sentido, es importante señalar la existencia de responsabilidad política por parte de los jueces constitucionales por su actuación;
b) El derecho al debido proceso se transforma en un supra derecho; el actual sistema judicial lo pone, en la práctica, como el fin del proceso —garantizar, mediante un control de las actuaciones judiciales, que no se vulneren los derechos y las garantías constitucionales; situación que desnaturaliza el proceso judicial cuya finalidad es arribar a la verdad—;
c) Depende de la situación fáctica o de hecho determinar si hubo o no violaciones al debido proceso en los casos de vacancia y ante procesos de juicio político. Ello, sobre todo, si se comparan los procesos seguidos contra Martin Vizcarra y Pedro Pablo Kuczynski frente al intento de autogolpe de Pedro Castillo y la consecuente reacción rápida del Congreso para vacarlo. En los procesos de juicio político siempre deben considerarse los factores de hecho, y en caso de que se realice un *impeachment*, es imperativo asegurar y garantizarle al acusado el respeto al derecho al debido proceso en tanto sea

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

aplicable de acuerdo a la situación de normalidad o de excepcionalidad política.

2) Respecto al primer objetivo específico, si bien el marco constitucional establece cuales son los mecanismos de control político como facultad del Congreso, podemos sostener, a partir de las últimas experiencias políticas en el país, que se ha generado un proceso de desnaturalización de estos mecanismos de control, al ser muchas veces utilizados como formas de presión para desestabilizar a los poderes del Estado. Ergo, consideramos que los mecanismos fijados en la Constitución deben ser ejercidos con responsabilidad democrática.

3) Respecto al segundo objetivo específico: para el actual paradigma jurídico —el neoconstitucionalismo— los actos políticos están sometidos al control de los jueces, quiénes deben supervisar si los mismos se ajustan a la Constitución. Al no existir derechos pre-políticos, es coherente argumentativamente que el límite del control político sea la Constitución. No obstante, como se ha referido en los casos donde existe una situación de excepcionalidad, el control lo tendrá quien ejerza la soberanía en tanto tenga el poder de decisión sobre lo que se tiene que hacer. Nos adherimos, en ese sentido, a lo postulado por Carl Schmitt sobre la naturaleza de la excepcionalidad cuando se suspende la normalidad social e institucional. Un acto de fuerza, como un golpe de estado, rompe la normalidad y frente a ello los jueces y legisladores difícilmente podrían hacer algo incluso si llegaran a reunirse. En situaciones de normalidad institucional, si se presenta un ejercicio degenerado o abusivo del poder político, los límites son los propios de la dinámica de control entre poderes. En tal sentido, y por encima de las regulaciones constitucionales taxativas, es el mismo Congreso el que debe autorregular su actuación al igual que los otros poderes del Estado. Ello es un imperativo de la vida democrática.

4) Respecto al tercer objetivo específico es necesario formularnos previamente la siguiente pregunta: ¿existe un debido proceso en el juicio político? Hay estándares aplicables a todos los procesos. Se hizo referencia a la necesidad de cierta normalidad para que el sistema judicial pueda funcionar, así como se puedan garantizar que las normas, sobre todo aquellas vinculadas al debido proceso, se cumplan. La pregunta es compleja ya que siempre (por regla) debe garantizarse que

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

el proceso político cumpla con los estándares mínimos exigidos por las normas nacionales, así como por las convenciones internacionales. El problema puede surgir en dos escenarios: a) cuando por la flagrancia o rapidez del acto político, el legislativo debe juzgar sumariamente los actos del acusado o; b) cuando el acusado niega la competencia del Congreso para resolver si existe, por ejemplo, incapacidad moral permanente. En este último escenario la discusión tendrá un recubrimiento legal, pero la decisión política ya estará tomada de antemano.

5) Respecto al cuarto objetivo específico, no es posible aplicar, sin tomar en consideración las particularidades de los procesos políticos, el derecho al debido proceso sin ponderar los hechos concretos. En ese sentido, El Tribunal Constitucional del Perú (2016) establece:

> Toda actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso. Así como no existen islas exentas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios en los que se puedan desconocer, sin mayor justificación, las garantías mínimas del debido proceso, en tanto ello supone aseverar, con el mismo énfasis, que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al Congreso de la República, al privilegiarse la majestad de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales de la persona. Empero, esto último se encuentra reñido con la lógica del actual Estado Constitucional y, obviamente, no es compartido por este Tribunal Constitucional. (Fundamento 8)

En términos simples, menciona la necesidad del respeto a las garantías mínimas del debido proceso. Si no se respetaran estas garantías, la Constitución perdería su condición de norma jurídica —y justamente eso es lo que se ha sostenido a lo largo del presente trabajo. Cuando el orden normativo queda suspendido por una medida de fuerza, deviniendo inaplicable la Constitución, el que establece el veredicto en el caso de un juicio político es aquel cuya autoridad está respaldada por el poder de la

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

fuerza. Se equivocan, a nuestro parecer, quienes sostienen que el debido proceso es un supraderecho que debe ser garantía de todas las personas. Esa es la posición que defiende el neoconstitucionalismo, que desnaturaliza el fondo de los procesos y que produce una falta de responsabilidad democrática por parte de los jueces. No es lo mismo, en ese sentido, la aplicación del debido proceso para un particular que pertenece a la esfera privada (es imposible no recordar el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos "Ivcher Bronstein vs. Perú", donde se desarrolla una concepción amplia del debido proceso)) que para un político con responsabilidades ante un sistema democrático. El umbral de crítica, el margen de exposición y las exigencias en su correcta actuación son mayores en el caso de los funcionarios públicos. No se puede, por tanto, generar un mismo estándar para ambos casos. El error, en el caso del juicio político, radica en asumir que es un juicio equiparable a los procesos ordinarios y que, donde exista un órgano del Estado que "ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana". Ello no es necesariamente aplicable en el caso del juicio político.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

RECOMENDACIONES

Se propone la modificación del Artículo III del Código Procesal Constitucional vigente, que establece:

Artículo III. Principios procesales

Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, economía, inmediación, socialización y el principio de gratuidad en la actuación del demandante salvo que se trate de procesos constitucionales iniciados por personas jurídicas contra resoluciones judiciales.

El juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de impulsar de oficio los procesos, salvo en los casos expresamente señalados en el presente código.

Asimismo, el juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este código al logro de los fines de los procesos constitucionales.

Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación.

La gratuidad prevista en este artículo no obsta el cumplimiento de la resolución judicial firme que disponga la condena en costas y costos conforme a lo previsto por el presente código. (Congreso de la República, 2021)

El cual será reemplazado por:

Artículo III. Principios procesales

La dualidad de la justicia constitucional, su carácter jurídico y político, exige de parte del juez constitucional responsabilidad democrática en sus decisiones. Por ello, se deberá realizar antes de la emisión de toda resolución un juicio de prudencia política, que contribuya a mejorar la calidad del sistema político y del estado de derecho.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, economía, inmediación, socialización y el principio de gratuidad en la actuación del demandante salvo que se trate de procesos constitucionales iniciados por personas jurídicas contra resoluciones judiciales.

El juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de impulsar de oficio los procesos, salvo en los casos expresamente señalados en el presente código.

Asimismo, el juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este código al logro de los fines de los procesos constitucionales.

Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación.

La gratuidad prevista en este artículo no obsta el cumplimiento de la resolución judicial firme que disponga la condena en costas y costos conforme a lo previsto por el presente código.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Referencias

Acuña, A. (2014). *Funciones y competencias del tribunal constitucional peruano.* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP.https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5437

Angles, M. (2015). *Tribunal Constitucional un cuarto poder neutro bajo la Tesis de las sentencias interpretativas en el Perú.* [Tesis de maestría, Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez]. Repositorio Dspace. http://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/421

Arrunátegui, J. (2020). *Vacío legal en la vacancia presidencial en el Perú.* [Tesis de doctorado, Universidad César Vallejo]. Repositorio de la Universidad César Vallejo. https://hdl.handle.net/20.500.12692/45580

Bauman, Z. (2001). *La globalización: consecuencias humanas.* Fondo de Cultura Económica.

Bermúdez, M. (2020). El control político del congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *Opinión Jurídica, 19*(40), 341-367. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1692-25302020000300341&lng=en&nrm=iso&tlng=es

Bouroncle, M. (2019). *El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Presidente.* [Tesis de licenciatua, Universidad Ricardo Palma]. Repositorio Institucional de la Universidad Ricardo Palma. https://hdl.handle.net/20.500.14138/3254

Bravo, F. (2010). Control político y capacidades técnico-profesionales del Congreso del Perú. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (págs. 1-18). Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. https://cdsa.aacademica.org/000-036/333.pdf

Breuilly, J. (1990). *Nacionalismo y Estado.* Pomares Corredor.

Cacho, K. (2019). *La Inconstitucionalidad por Omisión y El Estado de cosas Inconstitucionales, como manifestaciones de la Intervención Política del Tribunal Constitucional Peruano, a través de su Autonomía Procesal.* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Cajamarca]. Repositorio de la Universidad Nacional de Cajamarca. https://repositorio.unc.edu.pe/handle/20.500.14074/2949

Castillo, L. (2005). El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. *Revista Peruana de Derecho Público, 6*(11), 127-151. https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1908/Principio_proporcionalidad_jurisprudencia_Tribunal_Constitucional_peruano.pdf?sequence=1

Chirinos, J. (2020). *El control parlamentario.* Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios.

Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú de 1993. Diario oficial El Peruano del 29 de diciembre de 1993. https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682678

Congreso Constituyente Democrático. (1995). Ley N° 26435. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26435-jan-6-1995.pdf

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Congreso de la República del Perú. (2021). Código Procesal Constitucional. https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/nuevo-codigo-procesal-constitucional-ley-no-31307-1975873-2/

Congreso de la República del Perú. (2020). Moción de Orden del Día N° 12090. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC1209020200910.pdf

Congreso de la República del Perú. (2020). Recursos de Información sobre Procedimientos Parlamentarios. https://www.congreso.gob.pe/didp/procedimientos-parlamentarios/control-politico

Congreso de la República del Perú. (2022). *Reglamento del Congreso de la República.* https://www.congreso.gob.pe/biblioteca/reglamentos-congreso/

Córdova, E. (1994). Ingeniería constitucional comparada. *Reseñas*, 143-147. https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1997-02-009-131.pdf

Curcó, F. (2013). La polémica Kelsen-Schmitt: un debate jurídico en torno a la Modernidad. *Diánoia, 58*(71), 79-103. https://www.scielo.org.mx/pdf/dianoia/v58n71/v58n71a4.pdf

De Miranda, F. (1811). Sobre la situación actual de la Francia; y sobre los remedios convenientes a sus males. *El Patriota de Venezuela*(2), 1-5.

Delgado, C. (2013). Una vez más ¿Quis custodiet ipso custodes? Efectos de la STC Exp. N° 00156-2012-PHC/TC. *Gaceta Jurídica*(65), 231-272.

Delgado, C. (2020). La STC Exp. Nº 00006-2019-CC/TC y el constructohechizo de la "denegación fáctica"de la cuestión de confianza. Once variaciones agobiantes sobre los dislates políticos y los desplazamientos sémicos del Gobierno y del Tribunal Constitucional. *Gaceta Jurídica, 146*, 113-164.

Eguiguren, F. (2009). El régimen presidencial "atenuado" en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre gobierno y Congreso. *Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 357-388. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2701/16.pdf

Eguiguren, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional*(22), 61-82. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19939

Enríquez, G. (2006). El control político como requisito del Estado Constitucional. Evaluación histórica. *Criterio jurídico*(6), 37-60. https://biblat.unam.mx/es/revista/criterio-juridico/articulo/el-control-politico-como-requisito-del-estado-constitucional-evaluacion-historica

Espinoza, R. (2016). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial.* Instituto Nacional Electoral. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4672/03%20RET%20Sistemas%20No.%2020%2C%20INE..pdf?sequence=14&isAllowed=y

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Esteva, C. (1997). La cuestión nacional catalana en la España contemporánea. *Alteridades, 7*(14), 35-53. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74745549003

Fehér, F. (1990). *The French Revolution and the Birth of Modernity.* University of California Press. http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft2h4nb1h9/

Fernández, F. (2003). La jurisdicción constitucional ante el siglo XXI. La quiebra de la bipolaridad "sistema americano-sistema europeo-kelseniano" y la búsqueda de nuevas variables explicativas de los sistemas de control de constitucionalidad. *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, 1-27.

Fernández-Miranda, A. (2003). El Estado Social. Revista Española de Derecho Constitucional(69), 139-180. https://dialnet.unirioja.es/descarga/

Ferrando, J. (1974). Casta, estamento y clase social. *Revista de estudios políticos*(198), 23-66. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1705316.pdf

Freund, J. (1968). *La esencia de lo político.* Editora Nacional.

Galindo, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista jurídica derecho, 7*(9), 126-148. http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v7n9/v7n9_a08.pdf

García, V. (2006). *Legislativo y Ejecutivo en el Perú.* Jurista Editores.

García, V. (2008). Las sentencias: conceptualización y desarrollo jurisprudencial en el Tribunal Constitucional peruano. *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, 383-411. http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11472

Gargarella, R. (2018). Sobre el "Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano". *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 27*(1), 109-129. http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v27n1/1688-499X-rucp-27-01-109.pdf

Gellner, E. (2001). *Naciones y nacionalismo.* Alianza Universidad.

Gibson, E. (2010). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos, 14*, 203-237. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/741

Gil, R. (2011). El neoconstitucionalismo y los derechos fundamentales. *Quid Iuris, 12*, 43-61. https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2011/vol12/2.pdf

Gutiérrez, H. (2018). *Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías ciudadanas en Ecuador durante el periodo 2012-2016.* [Tesis de maestría, Universidad FLACSO Ecuador]. Repositorio FLACSO. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/14022

Hakansson, C. (2022). Vacancia presidencial, transición democrática y omisiones constitucionales. *Revista De Derecho,, 21*(Especial), 137-154 https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/2908

Hernández, R. (2019). *Ejercicio de la iniciativa legislativa del tribunal constitucional frente a la ejecución de las sentencias exhortativas. Perú 2000-2018.* [Tesis de licenciatura,

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Universidad Nacional de San Agustín]. Repositorio UNSA. http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/10293

Hobsbawm, E. (1991). *Naciones y Nacionalismo desde 1780.* Crítica.

Hobsbawm, E. (2007). *La era de la revolución, 1789-1748.* Paidós.

Jiménez, J. (2020). *La desnaturalización interpretativa de la vacancia presidencial por incapacidad moral frente al derecho fundamental del debido proceso en el control político.* [Tesis de licenciatua, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo]. Repositorio de Tesis USAT. http://hdl.handle.net/20.500.12423/2659

Kelsen, H. (2009). *Teoría Pura del Derecho.* Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Laporta, F. (2003). *Teoría y realidad de la legislación: una introducción general.* Thomson.

Lavalle, M. (2019). *Constitucionalidad del control político parlamentario en los procesos de vacancia del Presidente de la República. Caso Congreso de la República VS Pedro Pablo Kuczynski. Perú 2017 – 2018.* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica de Santa María]. Repositorio Institucional de la UCSM. https://repositorio.ucsm.edu.pe/handle/20.500.12920/9591

López, A. (2018). *El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, 2016.* [Tesis de doctorado, Universidad César Vallejo]. Repositorio de la Universidad César Vallejo. https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/22440

López, L., & Cuenca, M. (2014, 11 de septiembre). *Hiperpresidencialismo y calidad democrática en Argentina* [Conferencia]. XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, Argentina. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45724

Lozano, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista Derecho del Estado, 22*, 231-244. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/484

Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy, 41*, 141-173. https://doi.org/10.14201/alh.2442

Malpartida, V. (2011). Tribunal Constitucional vs. Poder Judicial (a propósito de un proceso competencial). *Revista Oficial Del Poder Judicial, 6*(6/7), 129-162. https://doi.org/10.35292/ropj.v6i6/7.199

Miliddi, F. (2011). *El problema del Estado y el parlamento estamental en la Edad Media. I Encuentro de Investigadores Jóvenes sobre Sociedades Precapitalistas.* Universidad Nacional de La Plata. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11873/ev.11873.pdf

Montesquieu. (1777). *Del Espíritu de las Leyes.* Garnier.

Negretto, G. (1918). ¿Qué es el decisionismo? Reflexiones en torno a la doctrina política de Carl Schmitt. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 40*(161), 49-74. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5114621

Negro, D. (2010). *Historia de las formas del Estado. Una introducción.* El Buey Mudo.

Nino, C. (1992). ¿Qué reforma constitucional? *Propuesta y control, 21*, 37-59.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Pascal, B. (1998). *Pensamientos.* Cátedra Ediciones.

Pegoraro, A. (2010). Look Who's Talking—Athletes on Twitter: A Case Study. *International Journal of Sport Communication, 3*(3), 501-514.

Pérez, Y. (2013). *La influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de las comisiones de investigación parlamentaria durante el período 20012011.* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP. https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/143183

Piana, R. (2020). Revisitando el concepto de estado en Carl Schmitt. Legalidad, legitimidad y derecho. *Jurídicas CUC, 16*(1), 9-38. https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/2672/2510

Piñeiro, E. (1996). La tradición nacionalista ante el peronismo. *Colección, 2*(3), 49-60. https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/11395

Quiroga, A. (2010). ¿El control difuso administrativo? *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XVI, Montevideo*, 205-236. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/3922/3447

Raa, D., & Isern, M. (2021). La independencia del juez frente a la inconstitucionalidad de precedentes vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional Peruano. *Estudios constitucionales, 19*(1), 146-182. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002021000100146

Rawls, J. (2009). *Lecciones sobre la historia de la filosofía política.* Ediciones Paidós.

Restrepo, J. (2013). La teología política de Carl Schmitt. Una lectura desde su debate con Hans Kelsen. *Revista Derecha del Estado*(31), 259-296. http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n31/n31a09.pdf

Rivera, J. (2005). Fundamentos sobre el carácter vinculante de las resoluciones del Tribunal Constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*(9), 343-356. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1986396

Sabine, G. (2009). *Historia de la teoría política.* Fondo de Cultura Económica.

Salgado, H. (2004). Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana. *Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana*, 381-405. http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr19.pdf

Sánchez, R., & Escamilla, A. (2017). La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992-2016). *Polis, 13*(1), 47-84. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332017000100047&lng=es&tlng=es.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada.* Fondo de Cultura Económica.

Schmitt, C. (1971). *Legalidad y Legitimidad.* Aguilar.

Schmitt, C. (1990). *Sobre el parlamentarismo.* Editorial Tecnos S.A.

Schmitt, C. (2009). *El concepto de lo político.* Alianza Editorial.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE TESIS UCSM

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics.* Cambridge University Press.

Sousa, N. (1950). La evolución del Estado. *Revista de la Escuela Nacioanl de Jurisprudencia*(45), 97-120. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/view/21135

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990.* Alianza Editorial.

Tribunal Constitucional del Perú. (2002). Sentencia N° 014-2002-AI/TC. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html#:~:text=%22La%20Comisi%C3%B3n%20de%20Constituci%C3%B3n%2C%20Reglamento,Congreso%20ser%C3%A1%20sometido%20a%20refer%C3%A9ndum.

Tribunal Constitucional del Perú. (2009). *Criterios en el Acceso a la justicia constitucional.*

Tribunal Constitucional del Perú. (2016). Sentencia N° 00358-2013-PA/TC. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00358-2013-AA.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2018). Sentencia N° 0006-2018-P1/TC. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2019). Expediente N° 0006-2019-CC/TC. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00006-2019-CC%20Admisibilidad.pdf?fbclid=IwAR3FupJjsgT4YiA1adSYm6NbR0BqkgK9_4PNgrWeHOrh0ZqfK_WmW11RgQA

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). Sentencia N° 778/2020. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). Sentencia 374/2022. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00001-2022-AI.pdf

Valencia, Z., & Inga, E. (2021). *Fundamentos para incorporar la sanción administrativa por inhabilitación para ejercer función pública y vacancia al cargo de Alcalde.* [Tesis de licenciatua, Universidad Privada de Trujillo]. Repositorio Institucional UPRIT. http://repositorio.uprit.edu.pe/handle/UPRIT/480

Varela, J. (1991). La monarquía en el pensamiento de Benjamin Constant (Inglaterra como Modelo). *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*(10), 121-138. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050928.pdf

Verdugo, M., Pfeffer, E., & Nogueira, H. (1996). *Derecho Constitucional.* Tomo I. Editorial Jurídica de Chile.

Vidarte, W. (2018). *El control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional de las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura.* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional UNMSM. https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UNMS_03d97eed6c8cfcef35e531545ca02ed6

Vilas, C. (2005, 24 de junio). *La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares* [Conferencia]. Universidad Nacional de Lanús, Argentina.

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

REPOSITORIO DE
TESIS UCSM

UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE SANTA MARÍA

https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m__vilas_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf

Villavicencio, M. (2014). *El control político en el Congreso de la República. Las comisiones investigadoras.* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP. http://hdl.handle.net/20.500.12404/5561

Von Gierke, O. (1963). *Teorías Políticas de la Edad Media.* Huemul.

Weber, M. (1979). *El político y el científico.* Alianza Editorial.

Zarria, S., & Maschke, G. (2019). El concepto de lo político de Carl Schmitt. Versión de 1927ITT. *Res Publica. Revista de Historia de las Ideas Políticas, 22*(1), 259-289. https://doi.org/10.5209/RPUB.63896

Publicación autorizada con fines académicos e investigativos
En su investigación no olvide referenciar esta tesis

ANEXO 1

FICHA DE DISPOSICIONES NORMATIVAS

MATERIA:	**NUMERO/CÓDIGO:**
MATERIA ESPECIFICA	**FECHA DE PUBLICACIÓN**
ÓRGANO EMISOR/JERARQUÍA NORMATIVA	**PAÍS:**
CONTENIDO:	

ANEXO 2

FICHA BIBLIOGRÁFICA.

MATERIA:	**CÓD.:**	
TEMA GENERAL:	**TEMA ESPECIAL**	
AUTOR:	**EDITORIAL:**	**FECHA:**
OBRA:	**Nº Págs.:**	**PÁG.:**
CONTENIDO:		

ANEXO 3

FICHA WEB

N° DE FICHA:	**WEB, PORTAL:**
TEMA:	**INDICADOR :**
ITEM:	
ANOTACIONES:	

ANEXO 4

FICHA PARA RESOLUCIONES

MATERIA:		**EXPEDIENTE/CÓD.:**	
TEMA GENERAL:		**TEMA ESPECIAL**	
ÓRGANO EMISOR:		**IMPUTADO:**	**AGRAVIADO:**
DERECHOS IMPLICADOS:		**SENTIDO DEL FALLO:**	**PÁGINAS:**
	CONTENIDO:		

ANEXO 5. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0006-2018-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6 de noviembre de 2018

Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

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

Magistrados firmantes:

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio constitucional

B. Argumentos de las partes

B-1. Demanda

B-2. Contestación de la demanda

II. FUNDAMENTOS

§ 1. Análisis de la presunta inconstitucionalidad por la forma
1.1 La exoneración de dictamen y déficit de deliberación
1.2 La ausencia de segunda votación

§ 2. Constitución y Reglamento del Congreso

§ 3. Forma de gobierno y principio de separación de poderes en la Constitución

§ 4. La cuestión de confianza

§ 5. Sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar ministros

§ 6. La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y la crisis del gabinete

§ 7. Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso

III. FALLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de noviembre de 2018, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento, en razón de su ausencia el día de la vista de la causa, de los magistrados Ramos Núñez, por encontrarse con licencia, y Ferrero Costa, por estar haciendo uso de su descanso vacacional cumplido. Asimismo, se agregan los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de marzo de 2018, más del veinticinco por ciento del número legal de Congresistas de la República interponen una demanda de inconstitucionalidad con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, por considerarlo incompatible con los artículos 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Perú.

Mediante auto de 9 de mayo de 2018, publicado en el portal web institucional el 14 de junio de 2018, este Tribunal admitió a trámite la presente demanda de inconstitucionalidad.

Por su parte, con fecha 7 de agosto de 2018, el Congreso de la República, a través de su apoderado, contestó la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

A. Petitorio constitucional

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del veinticinco por ciento del número legal de congresistas de la República contra el artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, a fin de que se declare su inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.

B. Argumentos de las partes

Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.

B-1. Demanda

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

Sostienen que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR contraviene los artículos 43, 103, 105, 132, 133 y 134 de la Constitución, así como las sentencias del Tribunal Constitucional, al incurrir en vicios de forma que vulneran el procedimiento legislativo en los términos expuestos en los artículos 103 y 105 de la Constitución, pues el Proyecto de Resolución Legislativa 2084/2017-CR, que dio origen a la resolución cuestionada, carece de los fundamentos legales o políticos que justifiquen la modificación de los alcances de la denominada crisis total del gabinete prevista en el artículo 133 de la Constitución.

- Alegan que este proyecto de resolución legislativa no fue debatido en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y que por ello no cuenta con un dictamen de análisis de sus fortalezas y debilidades, ni con la opinión de expertos que pudieran haber enriquecido su contenido.

- Afirman que si bien dicho proyecto fue exonerado de dictamen por la Junta de Portavoces y finalmente aprobado por el Pleno "con 79 votos a favor, 18 en contra y, 7 abstenciones" [sic], la Constitución señala claramente en su artículo 105 que [...] ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso".

- Refieren que "nuestro sistema jurídico proscribe la existencia de normas exprés y únicamente las acepta en tanto resulten armónicas con los principios y valores que dotan de sentido a nuestro Estado Constitucional de Derecho", como son la transparencia, pluralismo y deliberación pública.

- También afirman que la referida resolución vulnera el principio de división y equilibrio de poderes, así como el modelo de régimen político de la Constitución, ya que plantea tres reglas que alteran los mencionados principios:

  - Si el Congreso rechaza la cuestión de confianza formulada por el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros, no pudiendo ser incluido en este ningún ministro del gabinete anterior.

  - Si el Gobierno no observa esta regla, dicho rechazo de la cuestión de confianza no cuenta a efectos de la figura del cierre constitucional del Congreso prevista en el artículo 134 de la Constitución.

  - El Presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de una ley ni de un procedimiento de control parlamentario, como una interpelación o censura de un ministro.

- Alegan que estos supuestos no se hallan previstos en la Constitución y vacían de contenido, en los hechos, las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo. Señalan que el Reglamento del Congreso debe regular las funciones exclusivas y excluyentes de este poder del Estado y no las de los demás poderes.

- Sostienen que la Constitución establece en qué escenarios se configura la crisis del gabinete, mas no hace la distinción de que el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros. Por el contrario, le otorga libertad al jefe de Estado para que elija a sus colaboradores de acuerdo a su criterio, ya que bastaría con que al menos uno de sus integrantes no haya sido parte del gabinete anterior para afirmar que nos hallamos ante un gabinete distinto.

- Los congresistas recurrentes alegan que la resolución impugnada introduce un nuevo supuesto, no contemplado en el artículo 132 de la Constitución, acerca de la oportunidad en que se debe plantear una cuestión de confianza, ya que señala que dicha figura jurídica no puede ser invocada con ocasión de la aprobación de una ley o un mecanismo de control político, como la interpelación o la censura de un ministro.

- Finalmente, los recurrentes sostienen que se vacía de contenido a la figura de la cuestión de confianza, ya que no queda claro en qué escenario el Gobierno podría plantearla.

B-2. Contestación de la demanda

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado del Congreso señala que los demandantes incurren en una contradicción argumental al sostener como vicio la falta de tratamiento en Comisión, pero a su vez reconocen que se dieron las condiciones que eximen de este trámite. También propugnan la ilicitud por falta de debate y al mismo tiempo reconocen que el debate existió, aunque, en opinión de los demandantes, éste fue "escueto y no falto de polémica".

- Alega que todos los actos que han sido cuestionados en este extremo de la demanda se han desarrollado de acuerdo a lo establecido en la Constitución y el Reglamento del Congreso.

- Con relación a la afirmación de la parte demandante de que el Reglamento del Congreso no puede contener funciones del Poder Ejecutivo, se debe tener presente que este es una norma con rango de ley, por lo que el Parlamento está plenamente

-

facultado para modificar, adicionar o interpretar dicha ley, siendo la cuestión de confianza un procedimiento de control político.

Alega, con relación a la supuesta vulneración del artículo 132 de la Constitución, que su artículo 126 señala que "todo acuerdo del Consejo de Ministros requiere el voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, y consta en acta (...)". Es decir, la cuestión de confianza no es una prerrogativa personal del Presidente del Consejo, sino que tiene que presentarla al gabinete para su aprobación. Es por ello que ante una crisis total, en caso de ser rehusada la cuestión de confianza, todos los miembros del gabinete deben renunciar y no pueden ser designados nuevamente como ministros.

- Señala que la norma cuestionada solo limita la iniciativa ministerial de presentar una cuestión de confianza en determinados supuestos, de manera razonable y dentro del marco constitucional.

- El apoderado del demandado indica que es válido y razonable que el Consejo de Ministros o un ministro no puedan plantear una cuestión de confianza sobre una competencia exclusiva del Congreso, por lo que resulta claramente improcedente plantearla cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o la conclusión de un procedimiento legislativo.

- Asimismo, alega que si se encuentra en curso la interpelación de un ministro, no es razonable que ese ministro convierta su interpelación en una cuestión de confianza, ya que tal proceder despojaría al Legislativo de la interpelación como instrumento de control político.

- Argumenta que solo se establecía la facultad del Presidente del Consejo de Ministros para plantear la cuestión de confianza, mas no el motivo. En cambio, el contenido, procedimiento y consecuencia de la cuestión de confianza ahora sí se encuentra reglamentado. No se trata de una reforma constitucional, sino de un desarrollo reglamentario para interpretar los alcances del artículo 133 de la Constitución.

Con fecha 10 de octubre de 2018, el magistrado Ferrero Costa vio el video de la vista de la causa realizada en Arequipa el 28 de septiembre de 2018, según la constancia del Secretario Relator que obra en autos. Lo propio ocurrió con el magistrado Ramos Núñez el 23 de octubre de 2018.

II. FUNDAMENTOS

§ 1. Análisis de la presunta inconstitucionalidad por la forma

1. El artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser:

   (i) directa o indirecta;
   (ii) total o parcial; y
   (iii) por la forma o por el fondo.

2. En ese sentido, este Tribunal ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que una disposición incurre en una infracción constitucional por la forma, entre otros supuestos, cuando se infringe el procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación.

3. Si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido (Sentencia 00015-2012-PI/TC, fundamento 4).

4. En otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

5. Al respecto, cabe recordar que el proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación.

6. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).

7. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica" en un doble sentido. Por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango. Por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.

8. A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.

9. En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado que "en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango" (Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 128).

10. Este Tribunal ha precisado, además, que se produce una afectación indirecta cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que la propia Constitución delegó algunos de los siguientes aspectos:

a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.
b) La regulación de un contenido materialmente constitucional.
c) La determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.

11. Lógicamente, dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso por infracción indirecta a la Constitución.

12. En consecuencia, corresponde al Tribunal establecer qué normas forman parte del bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso para realizar el análisis formal de la resolución legislativa cuestionada.

13. Dicho parámetro está compuesto por los artículos 102 y 105 de la Constitución y los artículos del Reglamento del Congreso de la República que regulan el procedimiento legislativo.

14. En lo que respecta a la inconstitucionalidad por la forma de la resolución legislativa impugnada, el demandante cuestiona una serie de irregularidades en el procedimiento legislativo que llevó a su aprobación, a saber:

a) Durante su trámite, el proyecto de resolución legislativa fue exonerado, por acuerdo de la Junta de Portavoces, del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, sin que se hayan expresado las razones para hacerlo.

b) El proyecto de Resolución Legislativa 2084/2017-CR, el cual dio origen a la norma aquí impugnada, no expone los fundamentos legales o políticos que justifican su fórmula legal.

c) En el Pleno del Congreso, la discusión sobre el proyecto de resolución legislativa fue escueta y no estuvo exenta de polémica.

15. Los demandantes alegan la trasgresión de la Constitución y el Reglamento del Congreso, y de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de democracia deliberativa.

16. A continuación, este Tribunal analizará el procedimiento legislativo seguido, a la luz de la Constitución y las disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso, a fin de dilucidar si efectivamente se incurrió en algún vicio de forma.

1.1. Exoneración de dictamen y déficit de deliberación

17. El artículo 105 de la Constitución dispone lo siguiente:

> Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

18. La norma citada autoriza expresamente que puedan establecerse excepciones en el Reglamento del Congreso a la regla que señala que todo proyecto de ley debe ser dictaminado por una comisión.

19. En el mismo sentido se encuentra el Reglamento del Congreso, cuyo artículo 31-A señala lo siguiente respecto a las atribuciones de la Junta de Portavoces:

> La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:
>
> [...]
>
> 2. La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados [...].

20. En cuanto a las exoneraciones previstas en el Reglamento del Congreso que pueden ser aprobadas por acuerdo de la Junta de Portavoces, encontramos las siguientes:

> **Artículo 53**
> Las sesiones ordinarias del Pleno del Congreso se desarrollan de acuerdo con la agenda que apruebe el Consejo Directivo; sin embargo, en el curso del debate, puede modificarse la agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso. [...].
>
> **Artículo 73**
> El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:
> a) Iniciativa Legislativa;
> b) Estudio en comisiones;
> c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
> d) Debate en el Pleno;
> e) Aprobación por doble votación; y,
> f) Promulgación.
>
> Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.
>
> **Artículo 77**
> Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones. En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones. La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes. [...].
>
> **Artículo 78**
> No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso [...].

21. En las normas citadas se admite la posibilidad de que se aprueben exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces, sujetas a que se realicen en la oportunidad procedimental adecuada y con el número de votos requerido. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha precisado que este mecanismo no debe ser aplicado de manera generalizada, ya que, de lo contrario, "se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario" (Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, fundamento 34), especialmente tratándose de una reforma constitucional. En buena cuenta, esta clase de prácticas podrían terminar por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución.

22. En este caso, la exoneración realizada por la Junta de Portavoces permitió que el proyecto de Resolución Legislativa 2084/2017-CR no cuente con un dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Esto generó que, en el Pleno de esa entidad, se presente una cuestión previa a fin de que el proyecto regrese a comisión, lo que fue respaldado por 33 congresistas que representaban a distintos grupos parlamentarios. Sin embargo, por mayoría, se insistió en la exoneración[1].

23. Al respecto, este Tribunal estima que el mecanismo de la exoneración de dictamen debe ser empleado como excepción, no como regla. De hecho, el artículo 105 de la Constitución parte de la premisa de la promoción de la deliberación al disponer que "[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora".

24. El significado de esta disposición constitucional es aún más relevante cuando lo que es objeto de debate es un asunto de tanta entidad como las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En efecto, cuestiones técnicas como la cuestión de confianza, la crisis total del gabinete o la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República no se caracterizan únicamente por su complejidad, sino además por su marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder.

25. Ahora bien, es importante recordar que en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y

[1] Cfr. Diario de los Debates de la sesión matinal del Pleno del Congreso de la República del 8 de marzo de 2018, p. 122.

00013-2018-PI, entre otras). Sin embargo, cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso.

26. Es por ello que, al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución.

1.2. La ausencia de segunda votación

27. Las resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso (cfr. artículo 72.i de su Reglamento), constituyen un tipo especial y específico de norma que no se encuentran exoneradas del requisito de segunda votación.

28. En efecto, el artículo 78 del Reglamento del Congreso, en su penúltimo y último párrafo, señala lo siguiente:

> [...] Sólo se encuentran exoneradas de este requisito [de doble votación] las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento.
>
> Asimismo están exoneradas de este requisito la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la República. También están exceptuados el voto de la cuestión de confianza al Consejo de Ministros así como las mociones de censura al Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros de Estado, que están referidos en los artículos 133 y 132 de la Constitución Política del Estado.

29. Siendo así, la norma cuestionada en el presente proceso debía ser objeto de una segunda votación. Esta no consta en el expediente que contiene los acuerdos y las votaciones vinculados con la aprobación de la cuestionada resolución legislativa[2]. Por el contrario, en la página web del Congreso puede verse el Diario de los Debates de la sesión matinal del Pleno del 8 de marzo de 2018, en la que se aprobó la norma aquí cuestionada, donde se señala que esta "no requiere de segunda votación", sin indicarse base legal o fundamentación alguna (p. 123).

30. Todo lo anterior permite concluir a este Tribunal que la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.

§ 2. Constitución y Reglamento del Congreso

31. La Constitución menciona al Reglamento del Congreso de la República en las siguientes disposiciones:

> **Artículo 94.- Reglamento del Congreso**
>
> El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.
>
> **Artículo 96.- Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas**
>
> Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado [...] los informes que estime necesarios.
>
> El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso [...].
>
> **Artículo 101.- Atribuciones de la Comisión Permanente**
>
> Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste [...].
>
> Son atribuciones de la Comisión Permanente:

[2] Como puede corroborarse en el "Expediente virtual Parlamentario" de la Resolución Legislativa del Congreso que modifica el artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, alojado en la página web del Congreso de la República: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/01924?opendocument

[...]

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso.

Artículo 105.- Proyectos de Ley

Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso [...].

Artículo 200.- Acciones de Garantía Constitucional

Son garantías constitucionales:

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: [...] reglamentos del Congreso [...].

32. Como puede apreciarse, la Constitución (artículo 94) consagra el principio de "normación autónoma" del Congreso de la República, por el cual él mismo se da su Reglamento –que tiene fuerza de ley y no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos–, con una finalidad específica sujeta al control de constitucionalidad: regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales. Esto queda muy claro en los artículos constitucionales citados, donde la Constitución, además del contenido propio del Reglamento del Congreso (artículo 94), remite a este Reglamento otros asuntos inherentes de la actividad parlamentaria, como los pedidos de informes que formulan los congresistas (artículo 96), las atribuciones de la Comisión Permanente (artículo 101) y el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley (artículo 105).

33. Desde esta perspectiva, guarda coherencia con la Constitución que el artículo 3 del Reglamento del Congreso de la República declare su "autonomía normativa" para los fines establecidos en el artículo 1 de dicho Reglamento, que son los siguientes:

- Precisar las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente;
- Definir la organización y funcionamiento del Congreso;
- Establecer los derechos y deberes de los Congresistas; y
- Regular los procedimientos parlamentarios.

34. La modificación del Reglamento aquí impugnada se encuentra dentro del procedimiento parlamentario de control político (Sección Segunda del Capítulo VI). Entre otros mecanismo, y solo refiriéndonos a lo que aquí interesa, el Reglamento del Congreso en este tipo de procedimiento se ocupa de lo siguiente (artículo 64, literal b):

- La investidura del Consejo de Ministros.
- La interpelación a los ministros.
- La invitación a los ministros para que informen.
- Las preguntas a los ministros.
- La solicitud de información a los ministros y a la administración en general.
- La moción de censura.
- La cuestión de confianza a los ministros.

35. En cada uno de los mencionados procedimientos de control político, incluyendo la cuestión de confianza –obviamente, antes de la modificación aquí impugnada–, el Reglamento del Congreso, cuando no repite lo que ya dice la Constitución, se ocupa únicamente de lo que atañe a la actuación parlamentaria.

36. Así, respecto a la investidura del Consejo de Ministros, el Reglamento señala cuándo se debate y vota esta (artículo 82). Sobre la interpelación a los ministros, el Reglamento indica el número de firmas y de votos para formularla y admitirla, respectivamente (artículo 83). Por su parte, el artículo 84 regula el procedimiento para invitar a los ministros a informar al Congreso.

37. Es interesante detenerse en el artículo 85 del Reglamento del Congreso, que se ocupa de la estación de preguntas. Este es un buen ejemplo que confirma lo que hemos señalado como propio del Reglamento del Congreso: aquello que concierne a la actuación de los parlamentarios. En efecto, todas las disposiciones de dicho artículo están referidas a regular la oportunidad, forma y contenido de las preguntas que los congresistas pueden formular al Gobierno: pueden hacerlo una vez al mes, la pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público, no pueden formularse preguntas de interés personal, etc.

38. En cuanto a la moción de censura (artículo 86 del Reglamento), la Constitución (artículo 132) contiene una ordenación bastante detallada de ella, por lo que el Reglamento del Congreso no hace más que repetirla. Este solo añade, nuevamente, un mandato dirigido a los parlamentarios: no pueden plantear censura por las faltas reglamentarias o los errores de forma que cometan los ministros durante su participación en el Pleno del Congreso, "salvo que se trate de alguna ofensa al Congreso" (artículo 86, literal a).

39. Y en lo que se refiere a la cuestión de confianza, el Reglamento, antes de la modificación materia del presente proceso constitucional, repetía la Constitución en cuanto a que esta se presenta solo por iniciativa ministerial, sea por el Presidente del Consejo (a nombre de todo el gabinete) o por cualquiera de los ministros, y la consecuencia del rechazo de la cuestión de confianzas (cfr. artículos 132, último párrafo, y 133 de la Constitución).

40. Fuera de eso, el Reglamento del Congreso se ocupaba, una vez más, únicamente de lo que le es propio: la actuación de los parlamentarios. Así, el Reglamento solo indicaba que la cuestión de confianza "será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente" (artículo 86, literal c) y que "la Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas" (artículo 86, literal d).

41. No obstante todo lo revisado hasta aquí, la modificación del artículo 86 (literal e) del Reglamento del Congreso, dispuesta por la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la "normación autónoma" que otorga al Congreso el artículo 94 de la Constitución y transgrediendo, como veremos más adelante, la facultad constitucional de los ministros de plantear la cuestión de confianza (cfr. artículos 132 y 133 de la Constitución).

42. Para este Tribunal Constitucional, en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que "no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera" (De Otto, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Madrid 1995, p. 163).

43. Por estas consideraciones, la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e del artículo 86 del Reglamento del Congreso, es inconstitucional, al contravenir el principio de autonormatividad parlamentaria del artículo 94 de la Constitución, por lo que corresponde declarar fundada la demanda.

§ 3. Forma de gobierno y principio de separación de poderes en la Constitución

44. A efectos de analizar y resolver adecuadamente el fondo la presente controversia es necesario revisar, cuando menos de manera general, la forma de Gobierno que ha adoptado el Perú, así como los alcances del principio de separación de poderes.

45. Resulta indispensable abordar dicha cuestión, a fin de determinar los contornos constitucionales de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

46. Este órgano de control de la Constitución ha analizado el valor de la separación de poderes. Al respecto, sostuvo que esta es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder y, en ese sentido, se encuentra encaminada a salvaguardar los derechos fundamentales de eventuales ejercicios abusivos del poder político:

> La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura (Sentencia 0023-2003-AI, fundamento 5).

47. Por otra parte, se ha señalado que la separación de poderes no debe entenderse –como tal vez en algún momento se concibió– como una división tajante, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado, sino que esta debe ser considerada en clave de equilibrio, de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso debe ser entendida sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes:

> [L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129 de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24).

Uno de esos principios constitucionales que el Poder Judicial debe respetar, como todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43 de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado *–checks and balances of powers–* y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. Esto explica el hecho de que si bien la Constitución establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (artículo 138° inciso 2), dimana de ella también la prescripción de que el Poder Judicial no ha de turbar, ilegítimamente, el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado (Sentencia 0006-2006-CC/TC, fundamento 15).

48. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha precisado que la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres "poderes del Estado", sino que deben considerarse también relevantes para el contrapeso y control del poder los órganos constitucionales autónomos:

"[E]l principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201 y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176 y ss.), Ministerio Público (artículo 158 y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161 y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos regionales (artículo 190 y ss.), entre otros.

Como se aprecia, el Poder Constituyente ha dividido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive, que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente" (Sentencia 0005-2007-AI/TC, fundamento 21).

49. Con base en este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo, este Tribunal ha expresado, de manera categórica, que lo concerniente a la "separación de poderes" y al "régimen político" diseñado por la Constitución es un límite para su reforma por ser parte de una especie de "núcleo duro", conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional. Al respecto, se ha sostenido que

> Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido (Sentencia 0014-2002-AI, fundamento 75).
>
> Los límites materiales [a la reforma constitucional] están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución [...].
>
> [Los]límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado (Sentencia 0014-2002-AI, fundamento 76).

50. Dicho esto, es necesario hacer algunas precisiones sobre las particularidades de nuestra forma de gobierno en el contexto de los modelos "clásicos" formulados idealmente, donde se distingue entre un sistema parlamentario y otro presidencial.

51. El modelo presidencial se caracteriza, básicamente, por la existencia de un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente, que proviene de una elección popular, hace simultáneamente las veces de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Parlamento.

52. En el caso del régimen parlamentario, el jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente y, por lo general, la jefatura del Estado recae en un órgano distinto que puede ser un monarca constitucional o un presidente de la república.

53. En el caso peruano, partimos de un modelo de base presidencial, en la medida que nuestro Presidente de la República es jefe de Gobierno, es elegido por voto popular, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República. Sin embargo, nuestras Constituciones han ido incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la división de poderes que distingue al sistema presidencial.

54. En efecto, las constituciones fueron, paulatinamente, incorporando instituciones parlamentaristas al régimen político peruano, como el Consejo de Ministros en la Constitución de 1856 y el Presidente del Consejo en la Ley de Ministros de ese año, la interpelación en la Constitución de 1860, la moción de censura en la Constitución de 1867, la cuestión de confianza en la Constitución de 1933.

55. En dicho contexto, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos, pues no es en estricto presidencial, ya que incorpora mecanismos de control propios del régimen parlamentario.

56. En cualquier caso, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, que es parte de ese "núcleo duro" al que hemos hecho referencia, nuestra forma de gobierno se organiza según el "principio de separación de poderes", que tiene los siguientes rasgos de identidad:

Principio de separación de poderes propiamente dicho: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes públicos.

Con base al principio de separación de poderes, es claro que nuestro modelo no aspira –a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario– a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe una suerte de un "primer poder" de Estado. Se reconoce la división de poderes y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.

Principio de balance entre poderes: Se refiere a la existencia de *mecanismos de coordinación* (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); *mecanismos de control recíproco* (control jurídico y jurídico-político entre

los poderes y órganos constitucionales autónomos); y *mecanismos de equilibrio entre poderes* (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).

Además de que no hay poderes subordinados, a lo cual se refería el principio anterior, el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.

Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo.

Principio de cooperación: Conforme a este principio, las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional", el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, sobre la base de este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente cierto en el caso del análisis que le corresponde realizar el Tribunal Constitucional en los asuntos sometidos a su conocimiento, atendiendo al rol moderador y pacificador de conflictos que le caracteriza.

Principio de solución democrática: Este principio pone de relieve que frente a un entrampamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberadas, es decir, mediante el diálogo institucional o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos.

> De esta manera, la forma de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias.

57. Sin duda alguna pueden plasmarse propuestas de reforma constitucional y legal sobre estos temas, los cuales constituyen principios que identifican nuestra forma de Gobierno y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado. Lo que no puede hacerse es, a propósito de estas modificaciones, desnaturalizar dichos principios o vaciarlos de contenido.

§ 4. La cuestión de confianza

58. Uno de los aspectos objetados por los congresistas demandantes es que en la resolución legislativa impugnada se dispuso que el Presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de una ley ni de un procedimiento de control político.

59. Como ya se ha dicho, la cuestión de confianza, propia de los modelos parlamentarios, fue introducida en el sistema presidencial peruano por la Constitución de 1933 (artículo 174).

60. La cuestión de confianza "consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política o, como dice *Blondel*, de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo. [...] El recurso a la cuestión de confianza no depende tanto de la existencia de un supuesto predeterminado constitucionalmente (supuestos que, por lo demás, no suelen contemplarse en las Constituciones), como de la voluntad gubernamental de conseguir una concreta finalidad política" (Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 733).

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

62. Este contrapeso que representa la cuestión de confianza ministerial frente a la moción de censura parlamentaria se puede apreciar en la exposición del proyecto constitucional (sobre el Poder Legislativo) realizada por el representante Enrique Chirinos Soto en la Asamblea Constituyente que dio lugar a la Constitución de 1979:

> En el proyecto, hemos considerado, en efecto, tanto el voto de censura, que nace por iniciativa del Parlamento, y que está precedido de la interpelación al Ministro, como el voto de falta de confianza que se produce por iniciativa del Ministerio o de tal o cual Ministro (*Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978*, Lima, t. VII, p. 195).

63. A raíz de las numerosas censuras a ministros durante el primero gobierno de don Fernando Belaunde Terry (1963-1968), la cuestión de confianza fue reforzada en la Constitución de 1979, vinculándola a la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados en caso negase esta a tres Consejos de Ministros (artículo 227). Por su parte, la Constitución de 1993 contempla la cuestión de confianza en sus artículos 130, 132 y 133.

64. A la luz de la Constitución vigente, este Tribunal entiende que existen dos situaciones diferentes relacionadas con el concepto de la cuestión de confianza, las cuales no deben confundirse, en tanto se producen en contextos distintos.

65. Por un lado, tenemos el supuesto contenido en el artículo 130 de la Constitución, que establece lo siguiente:

> Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

66. Esta cuestión de confianza debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es *obligatoria*, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete.

67. De otro lado, está la cuestión de confianza *facultativa*, que está prevista en los artículos 132 y 133 de la Constitución. Es aquella que puede plantear tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como un ministro de manera individual.

68. El artículo 132 de la Constitución establece:

> El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.
>
> [...]
>
> La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

69. Por su parte, el artículo 133 prescribe:

> El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

70. Entonces, por un lado, el artículo 132 habilita a los ministros, individualmente, a plantear la cuestión de confianza. En caso de que esta sea negada, el ministro estará obligado a dimitir.

71. De otra parte, el artículo 133 reviste un significado mayor, no solo porque faculta al Presidente del Consejo de Ministros a plantear una cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete, sino porque, de ser rehusada, la consecuencia es la "crisis total del gabinete", que, como se verá más adelante, supone la renuncia de todos los ministros que lo conforman.

72. Ahora bien, este último dispositivo constitucional, que hace referencia a la cuestión de confianza *facultativa,* no establece supuestos para la cuestión de confianza, a diferencia de la *obligatoria* regulada en el artículo 130 (la política general de gobierno y las medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros).

73. Al respecto, podemos recurrir al debate constituyente de la Constitución de 1993, donde el congresista Chirinos Soto señaló lo siguiente:

> La cuestión de confianza puede plantearse sobre lo que se quiera. El Presidente del Consejo la plantea cuando quiere y como quiere. [...]. Por ejemplo, podría decir: señor, hago cuestión de confianza de que se respeten las decisiones del Presidente (*Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento*, Lima, t. II, p. 912).

> Ya sabemos que si la censura o el rechazo a la confianza afectan al Presidente del Consejo, el gabinete se va; pero lo que no se practica en el Perú es que cuando un ministro es interpelado o amenazado con el voto de censura, el Presidente del Consejo, que además va a estar presente en las sesiones, o, aunque no estuviera, puede decir: "En este caso, el gabinete se solidariza con el señor Ministro de Educación; de modo que si prospera el voto de censura contra el señor Ministro de Educación, nos vamos todos". Eso puede pasar. Así pasa en otros países, como Francia [...]. Señor Presidente, esto es muy importante en el debate presupuestal. El Ministro de Economía muchas veces dice: "La Comisión de Presupuesto me ha desequilibrado el presupuesto", y no plantea la cuestión de confianza. Una vez la planteó el señor Tulio de Andrea en el gobierno de Belaunde, y la perdió. Pero no se la plantea, cuando es un recurso tan bueno. El Congreso está a favor de desequilibrar el presupuesto, y el Ministro de Economía no. Entonces, se produce una discrepancia; el Ministro de Economía dice: "Hago

> cuestión de confianza", y el Presidente del gabinete dice: "Me solidarizo con el Ministro de Economía." [...] Ponemos al Congreso y al Ejecutivo ante la opinión pública. ¿Quién tiene razón? ¿El Presidente del gabinete o la mayoría parlamentaria? Si se produce el voto de censura o el rechazo de la confianza, cae todo el gabinete, en una cuestión de interés nacional que se ventila así, cristalinamente, con transparencia, como ahora se da en decir (*Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento*, Lima, t. III, p. 1373).

74. Si la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el *principio de balance entre poderes*, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución).

75. Este Tribunal Constitucional encuentra 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 Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

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

77. Por ello, corresponde declarar fundada la demanda por trasgredir los artículos 43, 132 y 133 de la Constitución; y, por ende, debe declararse inconstitucional el párrafo: "No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político".

§ 5. Sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar ministros

78. El artículo 122 de la Constitución establece que el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, y que nombra también –a propuesta y con acuerdo de este– a los demás ministros. Esta regla limita en

cierto modo la discrecionalidad del Presidente de la República para elegir a los ministros que conforman el gabinete.

79. No es el único límite. El artículo 124 de la Constitución dispone que para ser ministro se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad.

80. Asimismo, en concordancia con el artículo 33 de la Constitución, no pueden ser ministros aquellos a quienes se les ha suspendido el ejercicio de la ciudadanía por (1) resolución judicial de interdicción, (2) sentencia con pena privativa de la libertad, y (3) sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

81. De otro lado, el artículo 100 de la Constitución establece la facultad del Congreso de inhabilitar a un conjunto de altos funcionarios del Estado para el ejercicio de la función pública hasta por un plazo de 10 años. En tal sentido, las personas inhabilitadas tampoco pueden ser ministros durante el período que dure tal sanción.

82. Por su parte, el artículo 136 de la Constitución prescribe que si luego de la disolución del Congreso, en virtud del artículo 134, no se efectúan las elecciones parlamentarias, el Congreso disuelto se reúne y destituye al Consejo de Ministros. Y este mismo artículo 136 indica que "ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial".

83. Así, la facultad del Presidente de la República de nombrar ministros tiene limitaciones establecidas por la propia Constitución, dentro de las cuales el Presidente de la República tiene una amplia libertad.

84. La Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, aquí cuestionada, establece en su último párrafo:

> No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando [...] el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciantes nuevamente en el Gabinete.

85. Para los demandantes esto implica una regla por la que, en caso de rechazarse la cuestión de "confianza formulada por el Premier, el nuevo gabinete deberá estar integrado por nuevos ministros, no pudiendo ser incluido en él ningún ministro del gabinete anterior".

86. Es pertinente recordar aquí la intervención del congresista Chirinos Soto en el debate de la Constitución de 1993:

> [...] cuando fue censurado el doctor Trelles, es verdad que fue censurado en su capacidad de Ministro del Interior, pero como era Presidente del Consejo,

> la censura arrastró a todo el gabinete, que fue sustituido de inmediato, con los mismos ministros, por el doctor Schwalb como Presidente del Consejo. Es el juego parlamentario.
>
> En Francia se censura a un Presidente del Consejo y ese mismo Presidente del Consejo regresa a la combinación ministerial como Vicepresidente del Consejo, y todo depende ahí de la confianza que le dé o no la Cámara (*Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y Reglamento*, Lima, t. III, p. 1375).

87. A juicio de este Tribunal, la disposición impugnada interfiere en la formación del nuevo gabinete por parte del Ejecutivo y le impone estas alternativas: cambiar a la totalidad de ministros, lo que tendría un impacto en la continuidad de las políticas públicas de las carteras ministeriales; o asumir que no se ha producido la crisis total del gabinete. Ambos supuestos resultan contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y de balance entre estos.

88. En efecto, este Tribunal entiende que la conformación del gabinete es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, y consiste en nombrar a los ministros de Estado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, con las restricciones constitucionales glosadas *supra*.

89. En tanto que la cuestión de confianza (como su contraparte parlamentaria: la moción de censura) se plantea por motivos de oportunidad política, precisamente la dinámica política haría que, si la cuestión de confianza rehusada la planteó el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete no sea encabezado por este, ni tampoco lo integre, de ser el caso, el ministro o ministros involucrados en la crisis del gabinete. Pero más allá de eso, y acorde con la base presidencial de nuestra forma de gobierno, el Presidente de la República tiene plena libertad para nombrar a sus ministros, conforme al artículo 122 constitucional.

90. Por ello, la norma sometida a control restringe la facultad del Presidente de la República contenida en el artículo 122 de la Constitución, debiendo ser declarada inconstitucional.

§ 6. La renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y la crisis del gabinete

91. El último párrafo de la cuestionada Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR dice lo siguiente:

> [...] No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente [...].

92. La Constitución ha previsto, en su artículo 133, que se produce la crisis total de gabinete en cuatro supuestos, vinculados con la salida del Presidente del Consejo de Ministros, a saber:

a. La cuestión de confianza le es rehusada, entiéndase tanto la *obligatoria* como la *facultativa.*
b. Es censurado.
c. Renuncia.
d. Es removido por el Presidente de la República.

93. Según veremos seguidamente, solo los supuestos a y b, donde hay una intervención del Parlamento, cuentan para la disolución del Congreso de la República.

94. La consecuencia constitucional de la crisis total del gabinete es que todos los ministros que lo integran deben renunciar a su cargo.

95. La crisis total del gabinete se consuma con la renuncia de todos los ministros, con prescindencia de cualquier hecho posterior, como puede ser la conformación de un nuevo Consejo de Ministros.

96. La disposición aquí cuestionada establece que no se configura una crisis total de gabinete "cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente". Esto se contradice de manera directa con el artículo 133 de la Constitución, que establece que, entre otros casos, la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total de gabinete. Por tanto, debe preferirse la Constitución.

97. Por todo lo indicado, el párrafo: "No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente [...]" es inconstitucional, por vulnerar el artículo 133 de la Constitución.

§ 7. Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso

98. La norma impugnada dispone: "La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido **dos crisis totales de Gabinete**" (énfasis añadido).

99. El artículo 134 de la Constitución prescribe lo siguiente:

> El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha **censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros** (énfasis añadido).

100. Según puede apreciarse, la Constitución no dice, como lo hace la norma cuestionada, que la facultad presidencial de disolución del Congreso procede cuando se han producido "dos crisis totales de Gabinete". La Constitución es más específica: para la disolución, el Congreso debe haber "censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros".

101. Esta diferencia en los textos debe ser resaltada, pues, si bien la censura o la negación de confianza al Consejo de Ministros son casos de "crisis total del gabinete", estas además, a diferencia de otras crisis ministeriales y según ya hemos explicado, cuentan para efectos de la disolución del Congreso.

102. En atención a ello, este Tribunal considera que el párrafo de la norma impugnada donde se dice que el Presidente de la República puede disolver el Congreso cuando se producen "dos crisis totales de Gabinete", es inconstitucional por violar el texto del artículo 134 de la Constitución.

103. Por si fuera necesario explicitarlo, el artículo 134 de la Constitución es claro al señalar que el Presidente de la República se encuentra facultado para disolver el Congreso si:

a. Se ha censurado a dos gabinetes;

b. Se ha negado la confianza a dos gabinetes;

c. Se ha censurado a un gabinete y posteriormente se le ha negado la confianza a otro gabinete;

d. Se le ha negado la confianza a un gabinete y posteriormente se ha censurado a otro gabinete.

104. Asimismo, es evidente que el Presidente de la República debe respetar en cualquier caso los límites que el artículo 134 de la Constitución le impone, referidos a que no se puede disolver el Congreso en el último año de mandato ni bajo un estado de sitio.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien me encuentro conforme con declarar FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución, como fundamentos adicionales considero necesario hacer una breve referencia:

- Al proceso de inconstitucionalidad;
- Al concepto de constitucionalidad;
- Al análisis de constitucionalidad; y
- A la afectación en el caso de autos al núcleo duro de la Constitución, por lesionar el equilibrio de poderes.

En tal sentido, desarrollo tales tópicos:

1. El proceso de inconstitucionalidad

1.1 El Proceso de Inconstitucionalidad o, más propiamente denominado Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad, es el proceso paradigma entre los procesos de control de la constitucionalidad en tanto constituye la canalización de la fórmula de heterocomposición más completa y eficaz para anular la normativa infraconstitucional afectada de alguna causal de inconstitucionalidad. Es decir, la normativa incursa en infracción constitucional. Sea esta infracción de forma, de fondo, directa, indirecta, parcial o total, y, en consecuencia, incompatible con la Constitución. Es un proceso de aseguramiento de la primacía de la Constitución, en cuanto norma suprema y expresión de la voluntad normativa del Poder Constituyente.

1.2 De acuerdo al diseño procedimental ideado por Hans Kelsen, el Proceso Directo de Control Concentrado de la Constitucionalidad tiene como características principales el ser un proceso constitucional de instancia única, de carácter cognoscitivo, de enjuiciamiento de la producción normativa del legislador infraconstitucional de primer rango y de carácter hiperpúblico; que, por consiguiente, escapa a las clasificaciones conocidas y se yergue como un proceso especialísimo, atípico y *sui generis*.

1.3 Así, es especialísimo, por cuanto es un proceso *ad hoc* y único para el control concentrado de la constitucionalidad, como corresponde a la materia de hiperinterés público que a través de él se controvierte y que canaliza una fórmula de heterocomposición peculiar, frente a un conflicto también peculiar y de marcado interés público, nacido a raíz del cuestionamiento de una norma

imputada de inconstitucionalidad. Atípico, en razón de que no se encuadra dentro de la clásica tipología de procesos consagrados en el Derecho Procesal y, además, diferente a los otros procesos constitucionales. *Sui generis*, en razón que combina el interés de la parte accionante con un interés de carácter general, consistente en la fiscalización de la producción normativa infraconstitucional de primer rango para asegurar la supremacía normativa de la Constitución.

1.4 El objeto del Proceso Directo del Control Concentrado de la Constitucionalidad es una pretensión procesal de constitucionalidad; esto es, la solicitud de verificar la constitucionalidad de una norma imputada de inconstitucionalidad. Así, esta petición centra la actividad del Tribunal Constitucional en un juicio de constitucionalidad, de tal forma que la cuestionada inconstitucionalidad de la norma recurrida se convierte en requisito procesal de admisibilidad del recurso y cuestión de inconstitucionalidad, y configura lógicamente la cuestión de fondo del proceso que no puede entenderse resuelto con una decisión sobre el fondo más que cuando el Tribunal dilucida la constitucionalidad, o no, de la norma en cuestión.

1.5 Por consiguiente, debe quedar aclarado que en el Proceso de Inconstitucionalidad el tema de fondo es determinar si la disposición imputada de inconstitucionalidad infringe o no la normativa constitucional. Es decir, si es compatible con la parte dispositiva propiamente dicha de ella y, además, con los principios, valores, institutos, derechos y demás aspectos que le son inherentes.

2. La constitucionalidad

En esa línea, lo que debe determinarse es si la disposición infraconstitucional cuestionada está impregnada o no de constitucionalidad, por lo que resulta necesario formular su conceptuación.

Al respecto, afirmo que la 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 cuanto al fondo como a la forma. Es una suerte de cordón umbilical que conecta o une los postulados constitucionales con sus respectivos correlatos normativos, en sus diversos niveles de especificidad; siendo consustancial al proceso de implementación constitucional e imprescindible para la compatibilidad y coherencia del sistema jurídico

3. Conceptuación de la figura del análisis de constitucionalidad

Asumido ya un concepto de constitucionalidad, toca hacer referencia al denominado análisis de constitucionalidad, respecto del cual es menester puntualizar lo siguiente:

3.1 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. Por consiguiente, lo que corresponde hacer al Juez Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad es comparar, desde el punto de vista estrictamente normativo, si la disposición impugnada colisiona o no con la Constitución; o, en todo caso, si la desborda, desnaturaliza, desmantela, transgrede o entra en pugna con ella. Esa y no otra es la labor del Juez Constitucional en este tipo de procesos. Se trata, lo enfatizo, de garantizar la primacía normativa de la Norma Suprema.

3.2 A tales efectos y con la finalidad de detectar si una norma resulta o no contraria con la Constitución, nuestro Código Procesal Constitucional, establece ciertas clases de infracciones, las que en buena cuenta nos permiten distinguir entre inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, inconstitucionalidad total o parcial, e inconstitucionalidad directa e indirecta.

3.3 En lo que respecta al primer grupo de infracciones, conviene precisar que lo que se denomina como inconstitucionalidad por el fondo, se presenta cuando la contraposición entre lo que determina la Constitución y lo que establece la ley, resulta frontal o evidente. Es decir, el mensaje normativo entre norma suprema y norma de inferior jerarquía es opuesto y por tanto la inconstitucionalidad es manifiesta por donde quiera que se le mire.

3.4 La inconstitucionalidad en cambio, es por la forma, 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. Se trata en otras palabras de una inconstitucionalidad que no repara en los contenidos de la norma sino en su proceso de elaboración y la compatibilidad o no del mismo con lo establecido en la Norma Fundamental.

3.5 En lo que atañe al segundo grupo de infracciones, cabe afirmar que la llamada inconstitucionalidad total es aquella que se presenta cuando todos los contenidos de la norma impugnada infringen a la Constitución y, por tanto, deben ser expectorados del orden jurídico.

3.6 La inconstitucionalidad es parcial, cuando, examinados los diversos contenidos de la norma impugnada, se detecta, que solo algunos se encuentran viciados de inconstitucionalidad. La determinación de esos contenidos, sin embargo, puede variar en intensidad. A veces puede tratarse de una buena parte del mensaje normativo, en ocasiones solo de una frase o, en otras, solo de una palabra.

3.7 El tercer grupo de infracciones, referidas a la inconstitucionalidad directa e indirecta, responde a una clasificación relativamente novedosa, y aún embrionariamente trabajada por nuestra jurisprudencia, para cuyo entendimiento es necesario echar mano del moderno concepto de bloque de constitucionalidad, el cual hace referencia al parámetro jurídico constituido por la Constitución como norma suprema del Estado y por las normas jurídicas que le otorgan desarrollo inmediato (leyes orgánicas, leyes de desarrollo de los derechos fundamentales, tratados internacionales de derechos humanos, etc.). Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional, no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos.

3.8 En tal sentido la inconstitucionalidad directa es aquella donde la determinación de la colisión normativa se verifica en el contraste producido entre la Constitución y la norma objeto de impugnación. Se trata pues, de un choque frontal entre dos normas con mensajes de suyo distintos.

3.9 En cambio en la inconstitucionalidad indirecta la colisión se verifica entre la norma objeto de impugnación y los contenidos de una típica norma de desarrollo constitucional. Lo inconstitucional, no se determina pues a la luz de lo que la norma constitucional directamente establece sino en el contexto de lo que una de sus normas de desarrollo representa.

4. Afectación en el caso de autos al núcleo duro de la Constitución por trasgresión del equilibrio de poderes

4.1 Como lo tiene señalado el Tribunal Constitucional, existen límites materiales que impone la Constitución, los que están referidos a "...la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional inmunes a toda posibilidad de reforma" (Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 74).

Es decir, aquellos principios y valores que conforman el núcleo duro de la Constitución, como la persona humana, los derechos fundamentales, la dignidad del ser humano, la soberanía del pueblo, la democracia

representativa, la forma republicana de gobierno, el equilibrio de poderes, entre otros, que se refieren a la identidad de la Constitución (cfr. Sentencia 0014-2002-AI/TC, fundamento 76).

4.2 Este no ha sido un criterio aislado, pues en la Sentencia 0050-2004-PI/TC y acumulados, se reiteró que el Tribunal Constitucional era el principal garante de la vigencia efectiva de la Constitución, encontrándose a cargo de velar por la Norma Suprema, protegiéndola, inclusive, contra leyes de reforma constitucional que puedan "atentar contra los principios jurídicos y valores democráticos básicos sobre los cuales se sustenta" (fundamento 3).

4.3 Así, se afecta el núcleo duro de la Constitución si se emite una ley de reforma constitucional para sustituir, por ejemplo, el sistema democrático de gobierno, el régimen "representativo" o el modelo económico de la Constitución. O esta afecta valores esenciales que la Constitución reconoce, como el principio de dignidad de la persona, la forma republicana de gobierno, el Estado Democrático de Derecho y el poder soberano del pueblo (Sentencia 0024-2005-PI/TC, fundamento 12).

4.4 En el caso de autos, la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, afecta el equilibrio de poderes, que es uno de los valores democráticos fundamentales en que reposa el Estado Constitucional.

4.5 Con la expedición de tal resolución legislativa, el Congreso ha excedido la facultad que le otorga la Constitución de auto normarse a través de su Reglamento, pues tal atribución es para materias relacionadas con su funcionamiento; no para regular y restringir competencias constitucionales propias del Presidente de la República o de los ministros de Estado.

4.6 El sistema democrático se asienta sobre un pilar esencial que está constituido por un mecanismo de pesos y contrapesos entre Poderes del Estado. Por lo tanto, resulta contrario al núcleo mismo de la Constitución establecer restricciones a dicho mecanismo constitucionalmente diseñado.

4.7 En ese orden de ideas, la Resolución Legislativa mencionada es inconstitucional pues, al señalar supuestos de improcedencia de la cuestión de confianza, recorta la facultad de los ministros para plantearla, que en la Constitución no está sujeta a restricción alguna. Asimismo, limita la libertad que tiene el Presidente de la República para nombrar a sus ministros, más allá de los límites que le imponen la Constitución o razones de oportunidad política.

4.8 La cuestión de confianza es un contrapeso en manos del Ejecutivo frente a la facultad del Parlamento de exigir responsabilidad política a los ministros a través de la moción de censura. Por ello, es un elemento fundamental para el equilibrio de poderes que manda la Constitución, por lo que no podía ser restringida por la referida Resolución, sin finalmente alterarse tal equilibrio.

S.
BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

En el presente caso, si bien concuerdo con lo expuesto por mis colegas, considero necesario efectuar algunas apreciaciones adicionales.

*

En primer lugar, quisiera añadir algunas consideraciones en relación con el procedimiento parlamentario que culminó en la aprobación de la reforma al artículo 86 del Reglamento del Congreso.

La sentencia ahora expedida ha resaltado que la modificación efectuada por el Congreso de la República ha alterado la naturaleza de importantes instituciones propias de nuestro régimen político. Sobre ello, es importante afirmar que el derecho, y sobre todo el constitucional, posee un dinamismo singular, que lo hace proclive a la coyuntura y la permanencia. Sin esta capacidad, estaría completamente expuesto a la sustitución a través de mecanismos no reconocidos en el propio ordenamiento jurídico.

Sin embargo, y pese a lo expuesto, de ello no puede desprenderse que la alteración o modificación de la Constitución sea una franquicia al uso, siendo que ella misma proscribe tales actos si no se ajustan a determinadas condiciones, y más si se practican sin una suficiente instancia deliberativa. En anteriores oportunidades el Tribunal ha validado las exoneraciones de debate aprobadas por la Junta de Portavoces en una suerte de deferencia a la labor del legislador, aunque para ello se partía de la premisa de que la revisión de este procedimiento es de carácter extraordinario. En efecto, en muchas ocasiones el elevado consenso entre los distintos grupos parlamentarios, así como la necesidad de adoptar importantes reformas, han justificado que el Tribunal ratifique dichas exoneraciones.

La situación es marcadamente distinta si lo que se pretende alterar es la esencia de nuestro régimen político. Esto no es algo, según advierto, que pueda ser efectuado sin antes pasar por una etapa deliberativa en la que se reciba y discuta los aportes de especialistas en esta materia. Dada la especial posición que dicha cuestión ostenta en nuestra armazón constitucional, estimo que particularmente los órganos responsables de administrar justicia tienen una especial función de tutela cuando se trate de disposiciones con rango de ley que supongan una transgresión manifiesta de la esencia misma de nuestra norma suprema, pues ello supondrá avalar la idea que el poder constituido puede colocarse por encima del poder constituyente. Este deber de respetar el contenido fundamental de nuestra constitución debe ser también observado en el marco de los procedimientos parlamentarios, pues estas instancias son las responsables de implementar los mandatos, muchas veces indeterminados y abstractos, que este documento reconoce.

Los debates a nivel de comisiones o grupos de trabajo son, por ello, esenciales implementar, con la convicción y el consenso debidos, reformas como las que se planteado en este caso. Considero, por lo demás, que no existía ningún contex urgencia que ameritara que el Congreso de la República apruebe modificacione seguir los procedimientos ordinarios reconocidos en la Constitución. Si se conval una práctica así, los males que suelen imputarse a los congresos unicamerales –con hecho de carecer de una cámara de revisión y reflexión- serían aún mayores, básicamente se suprimirían los debates en el seno del parlamento en aras de una cele que no se justifica.

Es por ello que es posible afirmar que el tránsito de los proyectos o proposiciones a t de las comisiones debe ser una regla, más aún si consideramos la estructura que tie Congreso de la República en la Constitución de 1993. La ausencia de una segunda cá debe motivar, con mucha mayor razón, los debates al interior de las comisi Generalizar el uso de las exoneraciones de debate (sobre todo en aquellos casos e que no se advierte urgencia o unanimidad en la aprobación de una ley) solo remar carencias deliberativas en torno a la aprobación de las leyes, lo cual puede ge irremediables consecuencias en un futuro de ningún modo remoto.

**

Por otro lado, según se ha advertido en la sentencia, la modificación del artículo 8 Reglamento del Congreso ha alterado el equilibrio de poderes reconocido Constitución.

Convengo con ello. Añado que la reforma introducida despojó de su esencia a la cue de confianza. Ciertamente, nuestro régimen político no es estrictamente uno de ca presidencial como el estadounidense, lo cual obedece a la progresiva introducci nuestro constitucionalismo histórico de instituciones propias de los regí parlamentarios. Sin embargo, de esta suerte de mixtura no es posible extraer, como hecho el Congreso de la República, la consecuencia de poder alterar la institución cuestión de confianza plasmada en la Constitución de 1993. Al hacerlo, se i facultades propias del poder constituyente.

Esto es algo especialmente notorio en el caso del impedimento de la cuestión de conf respecto de la aprobación o derogación de alguna ley. Es importante resaltar qu muchas oportunidades, las leyes proyectan la política general que un gobierno implementar, por lo que impedirle presentar una cuestión de confianza para su aprob

es, las más de las veces, el reflejo directo de la voluntad popular. Es por ello que, en el momento de rendir cuentas ante la ciudadanía, el desbalance de poderes sería manifiestamente notorio si el Poder Ejecutivo estuviese impedido de promover la implementación de todas aquellas propuestas por las que fue electo.

Evidentemente, no considero que la promoción de la aprobación o derogación de alguna ley en particular sea motivo suficiente para que se proponga la cuestión de confianza. Antes bien, debe tratarse de una que, por su trascendencia e impacto en las políticas trazadas por el Poder Ejecutivo, sea indispensable para ejercer su labor, y que, sin ella, no pueda implementar el proyecto general que fue aprobado mediante sufragio popular.

***

La Constitución de 1993 tiene una serie de características que permiten identificarla, y que encuentran respaldo en nuestra tradición republicana. Uno de estos elementos es el equilibrio entre lo que nuestra norma suprema denominada "poderes" del Estado, así como entre los organismos constitucionales autónomos.

El moderno Estado Constitucional derribó los remanentes del *Ancien Régime*. Esto supuso, a su vez, la eliminación de la concepción de un poder absolutista, el cual reposaba en el monarca. Es así que, particularmente en la experiencia europea, empezó a concebirse la idea de la separación de poderes como un mecanismo para controlar el poder.

Sin embargo, también se conoce que, en sus orígenes, esta idea trajo no pocos problemas al desenvolvimiento de las principales instituciones del Estado. Fue así como, por poner un ejemplo, países como España implementaron una noción tan rígida de la separación de poderes que, en los hechos, implicaba el destierro de cualquier clase de cooperación entre las entidades estatales. Cuestiones como privar al Poder Ejecutivo de la posibilidad de presentar proyectos de ley o evitar que el Poder Judicial tuviera alguna clase de competencia para examinar las decisiones de los otros poderes, fue una consecuencia inexorable de esta concepción. Todo ello condujo a una reformulación de estos antiguos postulados con el propósito de optimizar el funcionamiento del Estado.

Por otro lado, en Estados Unidos se implementó la fórmula de los *cheks and balances* con la finalidad de garantizar el control mutuo entre las principales entidades estatales. En efecto, estas entidades debían regirse bajo el principio de la supremacía de la Constitución, lo que impuso concebir la idea de que ningún órgano estatal estaba en una posición cualitativamente superior a otro, por lo que era legítimo que se implementaran herramientas de control y fiscalización entre ellos.

Nuestra tradición republicana, iniciada esencialmente en las primeras décadas del siglo XIX, no desconoció estas experiencias, las cuales, de hecho, sirvieron de insumo y estímulo a nuestros constituyentes históricos en la elaboración de distintas técnicas y/o procedimientos para controlar el poder. Evidentemente, para tratar de perfeccionar estos

mecanismos, se tuvieron que experimentar distintas soluciones. Hemos transitado fórmulas como la soberanía parlamentaria, el cesarismo democrático o el semi presidencialismo, y de todas ellas se han podido extraer principios y reglas que han configurado nuestro actual régimen político.

Una de las instituciones que surgió en el seno del constitucionalismo del siglo XIX fue el Consejo de Ministros. Y no es casualidad que esta entidad haya sido incorporada, por primera vez, en la Constitución de 1856 -acaso el texto más liberal del siglo XIX-. Su inclusión obedeció a la constante y férrea voluntad por limitar el poder público, y una fórmula bastante usual de la época era la de repartir esos espacios de dominio. De este modo, el artículo 93 de este documento, sin hacer mayores precisiones, remitió a la ley la organización y la configuración de los procedimientos del naciente órgano. Fue así que, mediante Ley Orgánica de 4 de noviembre de 1856, se estableció el Consejo de Ministros, el cual, según el artículo 25 de este mismo cuerpo normativo, tenía por objeto dar unidad a la marcha de los negocios públicos y mejorar el acierto en la administración. Bastante curiosa es la referencia a la confianza en esta ley, ya que su artículo 37 disponía que no merecía "la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura".

Sin embargo, es importante advertir que, en realidad, esta institución fue reconocida durante la vigencia de la Confederación Perú-Boliviana. De hecho, esta entidad fue regida por una ley de 1 de mayo de 1837, a la que se denominó como "Ley Fundamental". Ella disponía, en su artículo 32, que "[e]n caso de ausencia, enfermedad ó muerte del Protector, le reemplazará el Consejo de Ministros, presidido por la persona que él designe, ó por el Ministro mas antiguo si no lo hubiere hecho" [cita textual]. De este modo, aunque es posible sostener que la introducción del Consejo de Ministros se estableció en la Constitución de 1856, también debe recordarse que es posible encontrar un importante antecedente de esta institución en la Confederación Perú-Boliviana.

Ahora bien, es importante agregar que con la introducción del Consejo de Ministros empezó a forjarse una tendencia para la introducción de distintas instituciones provenientes de regímenes políticos diversos. En el caso de la Constitución de 1860, empezó a hacerse referencia a la figura de la interpelación de los ministros, como un mecanismo adicional para el control de los órganos del ejecutivo. De hecho, la inserción de esta clase de herramientas demuestra cómo es que, particularmente en el contexto peruano, existía una creciente preocupación por evitar que el Poder Ejecutivo concentre diversas atribuciones, lo cual se vinculaba con las constantes disputas con el entonces Presidente Ramón Castilla. El artículo 103 de este documento disponía que era deber de los ministros concurrir al Congreso siempre que sean llamados por alguna de las cámaras o por ellas en conjunto, y que a ello debía agregarse el deber de contestar las interpelaciones que se hicieran en su contra.

En el caso de la Constitución de 1867, el artículo 63 precisaba que el Ejecutivo no podía hacer observaciones en aquellos casos en los que el Congreso hubiera efectuado un "voto de censura", lo cual implicaba, como es evidente, un reconocimiento constitucional de una institución marcadamente parlamentaria.

Esta rápida recensión demuestra que nuestro constitucionalismo, con una clara vocación por la fórmula presidencialista, no ha podido quitarse de encima aquellos temores que, en los albores de la independencia, se tuvieron en torno a la acumulación de poder por parte del Ejecutivo. De hecho, la progresiva introducción de herramientas propias de los regímenes parlamentarios ha generado un singular sincretismo, pues permite que el Congreso de la República tenga importantes atribuciones y potestades de control. Y ello, me animaría a decir, es ya una característica propia de nuestro modelo político. Pero lo que nunca fue concebido fue la posibilidad de desnaturalizar los instrumentos que, a lo largo de nuestra historia constitucional, intentaron equilibrar el ejercicio del poder público.

Obvio corolario es que, ahí donde un órgano del Estado quiera colocarse en una posición distinta –y superior- a la de los otros, encontrará una respuesta en el núcleo mismo de nuestra Constitución: la santidad del equilibrio de poderes. Las reformas constitucionales, y con mayor razón las legales, deben efectuarse bajo la garantía de la continuidad de nuestra Constitución, pero nunca como una oportunidad para despojarla de su identidad.

S.

RAMOS NUÑEZ

Lo que certifico:

.....

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00006-2018-PI/TC
CASO CUESTIÓN DE CONFIANZA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Concuerdo no solo con el fallo sino también con la fundamentación de la sentencia, salvo en estos dos aspectos:

1. El supuesto déficit de deliberación

A mi criterio, la inconstitucionalidad por la forma de la Resolución Legislativa 007-2018-CR radica en que no fue objeto de una segunda votación, no en que su aprobación haya adolecido del déficit de deliberación al que se refiere la sección 1.1 de la sentencia (fundamentos 17 al 26).

Dicha sección cuestiona que el proyecto haya sido exonerado de envío a la Comisión dictaminadora respectiva. Empero, ello fue acordado por seis de los siete miembros de la Junta de Portavoces, quienes representaban más de tres quintos del total de congresistas. Por tanto, se cumplió con lo establecido en el Reglamento del Congreso.

Posteriormente, 33 congresistas solicitaron que el proyecto fuera enviado a Comisión. Sin embargo, estos representaban menos de dos quintos de los miembros del Congreso. No podían imponerle su opinión a la mayoría que pensaba distinto. En el Congreso, los acuerdos deben ser tomados cumpliéndose los requisitos que establece su Reglamento.

Por demás, la posición adoptada por estos 33 congresistas contradecía lo que habían votado sus representantes en la Junta de Portavoces. Así, reflejaba una descoordinación dentro de los grupos parlamentarios. A partir de criterios subjetivos, el Tribunal Constitucional no debiera tomar parte por los disidentes, desautorizando a sus representantes.

2. El principio de separación de poderes

A mi juicio, la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución Legislativa 007-2018-CR radica en que acotaba el contenido de las cuestiones de confianza que pueden formular los ministros al Congreso. Ciertamente, como se afirma en la sentencia, ello no tiene asidero en el texto de la Constitución.

Para señalarlo, sin embargo, no es necesario formular las divagaciones conceptuales respecto al principio de separación de poderes que contiene el fundamento 56. Ciertamente, algunos de los "rasgos de identidad" que enumera no corresponden a mi comprensión de dicho principio.

Tampoco comparto, finalmente, la teoría del "núcleo duro" de la Constitución allí incluida. Los textos constitucionales peruanos han recogido algunas instituciones con mayor frecuencia que otras. Sin embargo, a mi criterio, ello no las hace indisponibles. No puede atarse al poder constituyente.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00006-2018-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

La Junta de Portavoces no es una Cámara Legislativa sino un órgano que coadyuva en organizar y agilizar la gestión parlamentaria

El portavoz de un grupo parlamentario es quien lleva la voz de los parlamentarios de tal grupo y no su "jefe" o "superior jerárquico"

Coincido con los fundamentos y puntos resolutivos de la sentencia del Tribunal Constitucional. Adicionalmente quiero agregar algunos fundamentos con relación a la necesidad de una deliberación suficiente en los actos parlamentarios, así como de los límites constitucionales de la denominada "Junta de Portavoces". Con ello quiero mostrar por un lado, la necesidad de hacer una interpretación del reglamento parlamentario conforme a la Constitución, y, por otro lado, la importancia de que el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias, realice el desarrollo legislativo necesario respecto de la competencias específicas de la Junta de Portavoces del Parlamento Nacional, que no sólo refleje la representatividad de los congresistas sino también las exigencias de democracia interna en la toma de decisiones del grupo parlamentario.

En un Estado Constitucional, las leyes deben ser elaboradas con una suficiente, aunque mínima deliberación. Pero no sólo deliberación en el Pleno del Parlamento, en una sola votación, sino deliberación entre congresistas en las comisiones especializadas con la ayuda de especialistas y representantes de los diferentes sectores que serán materia de regulación. Si las leyes van a desarrollar y limitar los derechos fundamentales de las personas y por su alcance general van a regular amplios ámbitos de la sociedad, tienen que ser sustentadas en el más extenso nivel deliberativo.

Como lo ha resaltado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "el requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del " bien común " (....), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es " la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad".[1]

Si las leyes deben estar ceñidas al bien común, éste no se logra por la mera acumulación de votos o todo tipo de exoneraciones de la Junta de Portavoces, más aún si se trata de un

[1] CIDH. Opinión Consultiva 6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafo 29.

Parlamento Unicameral. Elaborar leyes exige la mayor responsabilidad de los parlamentarios en el procedimiento de formación deliberativa de éstas.

De otro lado, me interesa resaltar los *límites constitucionales de la Junta de Portavoces del Parlamento Nacional.* Según se aprecia en el Reglamento del Congreso, dicho órgano tiene el poder de exonerar cualquier trámite de envío a comisiones y prepublicación, entre otras competencias, lo que, como voy a sustentar más adelante, puede generar la desnaturalización de la excepcionalidad exigida por el artículo 105 de la Constitución, la falta de representatividad de los congresistas que forman parte de un grupo parlamentario, así como la afectación del principio democrático.

El vocero de un grupo parlamentario no es el jefe o superior jerárquico de los congresistas que integran el grupo sino tan sólo su "portavoz". En este punto vamos a mostrar el desarrollo comparado de algunos ordenamientos jurídicos sobre la Junta de Portavoces y sobre todo verificar la clara diferencia con el modelo peruano, el que, según creemos, debe ser objeto de una específica regulación en lo que respecta las competencias de tal Junta.

A. La importancia del debate y deliberación legislativas en el Estado Constitucional

1. La democracia representativa se encuentra recogida en diferentes disposiciones constitucionales como los artículos 43 (nuestro gobierno "es representativo"), 93 ("Los congresistas representan a la Nación"), 110 y 111 (el Presidente de la república personifica a la Nación y es elegido por sufragio directo), 191 y 194 (elección por sufragio directo de los gobiernos regionales y locales), entre otras.

2. Conforme a lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que "la democracia representativa es la que, en definitiva, permite la conjugación armónica del principio político de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que permita atender las distintas necesidades de la población. Empero, dicha deliberación racional y, en suma, la gobernabilidad del Estado, pueden situarse en serio riesgo si a la representación no se le confiere las garantías para que pueda 'formar voluntad'. La representación indebidamente comprendida y articulada, es la matriz potencial de un desequilibrio que, si no es adecuadamente conjurado, puede impedir que el Estado atienda su deber primordial de 'promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación' (artículo 44° de la Constitución), y con ello, desencadenar el colapso del sistema representativo en su conjunto, y con él, el del propio Estado social y democrático de derecho" (Exp. 00030-2005-AI/TC FJ 9).

3. Es por ello que, desde la perspectiva de la teoría discursiva, la democracia se constituye en aquel modelo en el que la legitimidad de las normas jurídicas y de las decisiones públicas se concentra en haber sido adoptadas "con la participación de todos los potencialmente afectados por ellas".[2] ¿Cómo es que participan los potenciales afectados en el ámbito parlamentario? Pues mediante la convocatoria, en sede de las comisiones especializadas parlamentarias, de las instituciones representativas de la sociedad, instituciones técnicas, pública o privadas, o incluso mediante audiencias públicas que se pudieran hacer. Mediante la prepublicación del respectivo proyecto de ley también se informa a la ciudadanía sobre los posibles alcances de la regulación para que estos puedan dar sus respectivas opiniones a los parlamentarios.

4. Asimismo, Habermas sostiene que "el desarrollo y consolidación de una política deliberativa, la teoría del discurso los hace depender, no de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos, así como de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente".[3]

5. Ello implica que un elemento básico de la concepción deliberativa de la democracia es que "llegado el momento de adoptar una decisión política, el seguimiento de la regla de la mayoría esté subordinado al previo cumplimiento del requisito de una discusión colectiva capaz de ofrecer a todos los afectados la oportunidad de defender públicamente sus puntos de vista y sus intereses mediante argumentos genuinos y negociaciones limpias".[4]

6. Una ley es legítima en una democracia constitucional cuando en su procedimiento de formación no ha imperado el secretismo, velocidad y simple suma de votos, sino cuando en aquel han participado quienes pueden verse afectados por sus consecuencias y cuando se ha realizado una deliberación y justificación pública de los argumentos que le han servido de base. En una democracia constitucional no se puede aprobar una ley sin haber sido discutida y deliberada.

7. En la promoción del bienestar general de la Nación exigido por el artículo 44 de la Constitución, toca al Parlamento el deber de generar consensos en la expedición de leyes que puedan lograr dicho bienestar general, lo que no implica negar la existencia de disensos pues en el Estado Constitucional el consenso al que puedan arribar las mayorías parlamentarias debe obtenerse con el pleno respeto del punto

---

[2] VELASCO, Juan Carlos. *Habermas.* Madrid, Alianza Editorial, 2013, p.152.
[3] HABERMAS, Jurgen. *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta, 4a ed. p.374.
[4] VELASCO, Juan Carlos. *Op.cit.* p.53.

de vista y derechos de las minorías parlamentarias y ello se logra sólo mediante el debate y la deliberación en todos los ámbitos de la actividad legislativa: comisiones especializadas, comisión permanente y pleno del Congreso, entre otros.

8. En el caso particular que nos convoca, se puede apreciar que cuando la Junta de Portavoces exonera del trámite de envío a comisiones así como la prepublicación, sin que existan graves causas, se resta legitimidad a la futura ley debido a su falta o nula deliberación.

9. Finalmente, conviene mencionar algunas características de otros ordenamientos jurídicos que evidencian la importancia de la formación deliberativa de las leyes, lo que podría generar que el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias, pueda realizar el desarrollo legislativo necesario para asegurar la indispensable deliberación en la expedición de leyes.

   En Argentina, el Reglamento de la Cámara de Diputados establece que "las comisiones podrán realizar audiencias públicas y abrir foros y video-chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia" (artículo 14 bis).

   En Colombia, el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes establece que la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias tiene como una de sus funciones la "celebración de audiencias especiales en las que los ciudadanos y representantes de gremios, colegios profesionales, asociaciones cívicas y sociales, puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso" (artículo 57.3a).

   Finalmente, en Bolivia, el Reglamento General de la Cámara de Diputados establece que "la Moción de suficiente discusión es la que se puede plantear a propuesta de una Diputada o un Diputado apoyada (o) por cinco, a objeto de que concluya el debate en grande de un Proyecto de Ley, después de transcurrido un mínimo de cinco horas de debate y requiere la aprobación de dos tercios de voto. El tiempo será distribuido entre los Bloques de manera equitativa..." (artículo 104).

B. Límites constitucionales de la Junta de Portavoces

10. El artículo 31-A del Reglamento del Congreso establece lo siguiente:

La Junta de Portavoces
Artículo 31-A
La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada.
Le corresponde:
1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.
2. La exoneración, con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. En caso de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.
3.La ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, todo ello con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.
4.Las demás atribuciones que le señale el presente Reglamento

11. La Junta de Portavoces tiene por objeto "expeditar o facilitar la celeridad de los procesos parlamentarios mediante la interconsulta que se produce entre quienes tienen capacidad de vincular colectivamente a los grupos parlamentarios de los que son voceros".[5] En el derecho comparado, este órgano asiste a los presidentes de las cámaras y tiene funciones relevantes "para la determinación del orden del día y en general para la organización del trabajo parlamentario"[6]

12. Su desarrollo en el régimen parlamentario peruano tiene que ver con la identificación de mecanismos que mediante la respectiva coordinación buscan facilitar la programación de la actividad parlamentaria, "simplificando (...) los mecanismos de toma de decisión a cargo del Pleno".[7]

13. Dada la regulación y finalidad de la Junta de Portavoces es importante tener en consideración cuáles son los límites constitucionales de tal órgano. En primer lugar, el artículo 105 en cuanto establece que "Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso (....)". Como se aprecia, la regla general para la sanción de proyectos de ley es que tal proyecto deba ser aprobado por la respectiva Comisión parlamentaria. La excepción a tal regla ha sido encomendada por la Norma Fundamental al Congreso de la República para que sea prevista en su reglamento.

---

[5] DELGADO-GUEMBES, César. *Manual del Parlamento. Introducción al Estudio del Congreso peruano.* Lima, Biblioteca del Congreso del Perú, 2012, p.124.
[6] TORRES DEL MORAL, Antonio. "Los grupos parlamentarios". En. *Revista de Derecho Político.* N.°9, 1981, p.47.
[7] *Ibid.*

14. Es claro que la finalidad de dicha excepción es que ante graves sucesos como desastres naturales, terremotos o similares, se pueda exonerar del trámite de envío a comisiones para el respectivo dictamen. Pero se contraviene el artículo 105 de la Constitución cuando tal exoneración se utiliza ante situaciones que no sean realmente graves.

15. En segundo lugar, otro límite a las decisiones de la Junta de Portavoces es la democracia representativa. En efecto, conforme se ha expuesto, la democracia representativa reconocida en los artículos 3,43 y 93, entre otros, de la Constitución posibilita la conjugación armónica del principio de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que permita atender las distintas necesidades de la población. Ello coloca la exigencia de deliberación en la regla general de aprobación de proyectos de ley con el necesario dictamen de comisión especializada.

    En tal sentido, sólo en situaciones de manifiesta gravedad se podrá exonerar de este trámite (artículo 105), lo que a su vez implica la exoneración de la necesaria deliberación en dicho ámbito de comisiones.

16. En tercer lugar, otro límite a las decisiones a la Junta de Portavoces se encuentra constituido por el respeto a los derechos políticos de los congresistas, los que se verían afectados cuando el portavoz adopta decisiones de exoneración en nombre del grupo parlamentario pero sin contar con la respectiva votación del grupo parlamentario.

    Como refiere Delgado, "a mayor descuido o injustificado uso de la Junta de Portavoces, es posible ocasionar perjuicio en la calidad del régimen representativo. La disminución de calidad, en este caso, se expresaría como menor capacidad de los representantes de opinar y de proponer alternativas diversas a las que resultan de los acuerdos entre los voceros de los grupos parlamentarios. El efecto en el régimen representativo, a su vez, se presenta como una distorsión mediante la cual unos pocos representantes gozan de mayor capacidad de decisión en procesos que suponen la igualdad de todos los mandatarios del pueblo en la asamblea representativa".[8]

17. En suma, queda claro que una interpretación del artículo 31-A del Reglamento del Congreso que sea conforme a la Constitución es que las exoneraciones del inciso 2 y la cláusula general del inciso 4 de tal artículo sólo serán compatibles con la

[8] DELGADO-GUEMBES, César. *op.cit.*, p.126.

Norma Fundamental cuando se refieran a situaciones de clara e indubitable gravedad.

18. No obstante, sería conveniente, a efectos de generar mayor seguridad jurídica, que los específicos supuestos de gravedad que pueden generar la exoneración de aprobación por Comisión dictaminadora sean regulados en el respectivo Reglamento del Congreso de la República.

19. Basta sólo una mirada al derecho comparado para verificar las diferentes formas de organización de los Parlamentos y en especial de órganos como la Junta de Portavoces.

País	Naturaleza y funciones
Alemania	**"Consejo de Edad"** Desempeña funciones consultivas y no decisorias. Está facultado para asesorar al Presidente en la toma de decisiones que a éste competen, y en todo caso se refieren a tareas de organización interna. Constituyen un punto de encuentro entre los grupos parlamentarios y el gobierno para lograr un acuerdo sobre el plan de trabajo del Parlamento Federal. **Véase: Artículo 6 del Reglamento del "Bundestag" Alemán.**
Italia	**"Conferencia de Presidentes"** La Conferencia de Presidentes de Grupo es convocada por el Presidente de la Cámara, siempre que lo considere de utilidad, a fin de examinar los procedimientos de la Asamblea y las Comisiones. Se encuentra encaminado a que la Cámara proceda según la programación de los trabajos, en un breve plazo, y corresponsabiliza a los grupos parlamentarios en la actividad de la programación de los trabajos parlamentarios. El proyecto de programa de trabajo es sometido por el Presidente de la Cámara a la Conferencia de Presidentes, la cual la convertirá en definitiva, solo si es adoptada por unanimidad, para su posterior comunicación a la Asamblea. **Véase: Artículos 13, párrafo 1; 23 y 24 del reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, y artículo 53 del reglamento del Senado italiano.**
España	**"Junta de Portavoces"** La Junta de Portavoces del Senado es oída para fijar el orden del día de las sesiones y los criterios de ordenación de los debates y tareas del Senado. Posee la facultad de proponer días distintos para las sesiones de la Cámara, y es oída por el Presidente para la modificación de los plazos de procedimiento de urgencia. Además, esta es oída para fijar las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la Presidencia. En el caso del Congreso, esta no solo es oída para la fijación del orden del día de la Cámara por su Presidente, sino que se exige acuerdo, por lo que posee un papel determinante. **Véase: Artículos 43 y 44 del reglamento del Senado de España.**
	"Junta de Coordinación Política" La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsa entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin

México	de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. Entre las atribuciones de la Junta de Coordinación Política se encuentran: a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente; d) Proponer al Pleno la integración de la comisión o comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad; entre otros. **Véase: Artículos 33 y 34 del reglamento de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**
Bolivia	**"Coordinación Política con Jefes de Bancada"** En la cámara de Diputados, la Directiva se encuentra encargada de programar el trabajo de la cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, en consulta con los Jefes de Bancadas y Brigadas. Asimismo, la Presidencia mantiene las reuniones de coordinación con las Jefas o Jefes de Bancada, con una periodicidad, mínimamente mensual. En la cámara de Senadores, mediante la convocatoria del Presidente de la Cámara se realizará la coordinación política con los Jefes de Bancada. De tal manera, las o los Jefes de Bancada se reunirán los días lunes de cada semana para prever una agenda semanal que será remitida y aprobada por el Presidente de la Cámara. **Véase: Artículos 34, 36 y 66 del Reglamento General de la Cámara de Diputados y artículos 39, 65 y 79 del Reglamento General de la Cámara de Senadores.**
Guatemala	**"Junta de jefes de bloques legislativos"** Constituyen bloques legislativos, uno o más diputados que sean miembros de un partido político que haya alcanzado representación legislativa en las elecciones correspondientes. Así, cada bloque legislativo elige a un jefe y un subjefe de bloque, comunicándolo a la Junta Directiva del Congreso. Si durante el transcurso del año legislativo se produce algún cambio en la Jefatura o Subjefatura de bloque, esto se comunica a la Junta Directiva del Congreso, para su conocimiento. Los jefes de bloque se reúnen semanalmente con el Presidente del Congreso, para: a) Conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al Pleno, b) Conocer de los informes de la Presidencia del Congreso, c) Conocer los asuntos que se presenten y tengan relación con el Congreso o se deriven de las actuaciones de este, d) Conocer de los asuntos de trascendencia e interés nacional de los que tengan que interés el Congreso, e) Conocer de

	cualquier otro asunto que a los jefes de Bloque pidan que se ponga a discusión, f) Anualmente al inicio del período de sesiones, acordar la propuesta que deberá elevarse a consideración del Pleno del Congreso, para determinar los días y horas de las reuniones del Pleno. g) Acordar en forma ordenada lo relativo a los días y horas de las sesiones de trabajo de las comisiones, entre otros. **Véase: Artículos 46, 51 y 52 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo de Guatemala.**

20. En suma, el Parlamento Nacional, conforme a sus competencias constitucionales, debe procurar un mayor nivel de deliberación en la formación de las leyes buscando evitar "leyes rápidas sin debate" que en muchos casos no se expiden por una justificada excepción, sino para evitar la necesaria deliberación, reflexión, análisis y expresión de la opinión pública.

    Además, es indispensable que se regule clara y detalladamente las funciones de la Junta de Portavoces en general y que cada grupo parlamentario regule en su respectivo reglamento las funciones, procedimientos para adoptar decisiones, formas de actuación de su portavoz y límites de su representación. En ningún caso el portavoz de un grupo parlamentario puede desconocer la representatividad de cada uno de los congresistas que forman parte de tal grupo. La democracia interna no sólo debe ser practicada dentro de cada partido político, dentro del Parlamento, sino también dentro de cada grupo parlamentario.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el contenido del fallo en el proyecto de sentencia en la medida que se declara la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa n.° 007-2017-2018-CR. Sin embargo, y con el mayor respeto por las diversas opiniones de mis colegas, considero necesario formular diversas precisiones en relación con algunas cuestiones contenidas en el proyecto de sentencia, o que se infieren de ella, los cuales pasaré a desarrollar a continuación:

El rol del juez constitucional de "constitucionalización de la política" y su responsabilidad en evitar una "politización de la justicia"

1. El papel de los jueces y juezas constitucionales en un Estado Constitucional es el de intérpretes vinculantes de cierre de esa Constitución. Dicho en otras palabras, les corresponde concretizar las prescripciones constitucionales, los principios, valores, derechos y demás elementos allí recogidos, así como los que se desprenden de su lectura sistemática e incluso convencionalizada. En un Estado Constitucional que se precie, no hay actividad que pueda estar al margen de ser comprendida y desarrollada fuera de ese ejercicio de concretización.

2. La actividad política no es pues una excepción de lo que acabo de señalar. La política y el Derecho no son lo mismo, pero en un Estado Constitucional, la política no puede ejercerse de manera contraria a los parámetros jurídicos establecidos, o de lo que se desprenda de ellos. Y como todos bien sabemos, la Constitución es hoy parámetro de actuación conforme a Derecho tanto a nivel de la configuración de las decisiones (acciones u omisiones) emprendida como en el plano del contenido de las mismas. Es más, ya este Tribunal Constitucional peruano , en la misma línea de las más importantes Cortes Constitucionales y las Cortes Supremas que hacen sus veces a nivel mundial, ha señalado que no existen zonas exentas de interpretación conforme a la Constitución, y, como última ratio de este proceso interpretativo, de control de constitucionalidad.

3. Así pues, este Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la conformidad en el parámetro constitucional de decisiones como indultos o ejercicio del derecho de gracia, por solamente mencionar dos elementos dentro de lo que antaño, y de acuerdo con tradiciones jurídicas distintas, pero que apuntaban a lo mismo, se denominaban "cuestiones políticas (no justiciables)", "actos políticos" o "actos de gobierno". También se ha pronunciado sobre la conformidad con la Constitución de la configuración de ciertas políticas públicas, del contenido de las mismas, e incluso

acerca de las consecuencias que tiene la omisión de un pronunciamiento al respecto en que incurren los órganos competentes para ello. Aquello, por cierto, no convierte, como erróneamente se ha dicho por allí, al juez(a) constitucional en un congresista, y menos aun al Tribunal Constitucional en un Senado.

4. Y es que no debe de perderse de vista que la pauta interpretativa y de control correspondiente a un juez(a) constitucional es muy distinta a la de un congresista o la de otro político. La Constitución tiene sin duda un componente político, pero esa misma Constitución, el Derecho Constitucional y la interpretación constitucional son esfuerzos de comprensión conforme a Derecho y de encuadramiento jurídico del quehacer político (máxime en su incidencia real o factible sobre los derechos ciudadanos). La evaluación de un juez(a) constitucional no es una evaluación de calidad u oportunidad. Lo que corresponde al juez(a) constitucional es optimizar (dentro de un cuadro de derechos, deberes y respeto a esos derecho y deberes) el cumplimiento de los diferentes preceptos constitucionales. Por ello, su comprensión no es excluyente ni exclusiva, pero si deviene en comprensión de cierre en un contexto determinado (lo cual, por cierto, no la hace estática, pues este cierre debe ser comprendido dentro de un escenario dinámico, que puede propiciar una eventual reformulación de lo interpretado a posteriori).

5. En este escenario, confundir el margen de acción de un juez(a) con el de un(a) congresista, o considerar como un amigo o un enemigo político al juez(a) constitucional que admite una interpretación conforme a la Constitución con la cual no coincidimos es un error. También es una equivocación calificar con una lógica de amigo-enemigo al juez(a) constitucional que, luego de tratar de salvar la presunción iuris tantum de la constitucionalidad de una norma, concluye que no existe manera de evitar declarar la inconstitucionalidad de la misma. El juez(a) constitucional no es un agente político partidario y no debe actuar en favor de simpatías o ideologías propias. Le compete asegurar la "constitucionalización" del quehacer político, y su única ideología, en ese contexto, si cabe el término, es la que se desprende del mismo parámetro constitucional hoy reforzado por lo que involucra su convencionalización.

6. El juez(a) constitucional, si se convierte en un operador político (partidario), abandona su rol y su razón de ser. Buscar encuadrar su actuación de "constitucionalización de la política" en la clave de la confrontación político partidaria, siempre respetable y a veces inevitable, implica llevar a estos juzgadores(as) a una nada favorable "politización de la justicia". Y es que no debe olvidarse que al juez(a) constitucional le corresponde garantizar que el quehacer político partidario se inscriba dentro de las pautas constitucionales, pero no actuar como un(a) operador (a) político partidario. En un Estado Constitucional debe hacerse política, y debe hacerse política partidaria, más esa no es la tarea del juez(a)

constitucional. Menos aun debe buscar comprenderse o intentar condicionarse su labor bajo esas consideraciones.

7. Conviene tener presente estas ideas sobre todo ante casos como el presente, en el cual se evalúa una decisión tomada por políticos (los congresistas) que incide sobre las atribuciones de otros políticos (quienes integran un Gabinete y pueden plantear cuestiones de confianza). Nuestra labor como jueces(zas) constitucionales, y la de quienes luego puedan asumir esta tarea cuando se enfrentan a situaciones similares es la de ver si en la configuración de la decisión tomada, o si en el contenido de la misma se han respetado los parámetros constitucionales, independientemente de cualquier consideración técnica o de otro índole. Eso es "constitucionalización de la política". Ese es el quehacer propio del juez(a) constitucional, el cual debemos propiciar, al mismo tiempo que debemos rechazar cualquier intento de "politización de la justicia", venga de donde venga.

Sobre los déficits de deliberación en la tramitación legislativa

8. En relación con lo que los demandantes denominan "vicios formales", coincido en que corresponde declarar fundada la demanda. Ahora bien, y a efectos de expresar con mayor claridad mi parecer al respecto, resulta necesario realizar algunas precisiones en torno a la naturaleza de lo que han cuestionado los demandantes en este punto.

9. Sobre el particular, se hace necesario precisar que las alegaciones realizadas en torno a la exoneración de los trámites, o del íter legislativo habitual que debía seguir la aprobación de la resolución legislativa cuestionada, aluden en realidad a *déficits de deliberación y reflexión*, los cuales, más aun si partimos de un sistema de Congreso unicameral como el vigente en el caso peruano, no deberían ser considerados tan solo como vicios "de forma" o, dicho con otras palabras, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o del tramitaciones formales.

10. Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución, lo cual va bastante más allá de muy respetables alegaciones formales. Es por ello, y no solo por cuestiones de tramitación, que la contravención de tales parámetros debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal, que haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.

11. El principio democrático, por cierto, se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el *principio mayoritario* (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el *principio pluralista* (que se alude, entre otras

posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el *principio de respeto a las minorías* (o de "respeto a los derechos de las minorías", el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como "democracia sustantiva"); el *principio de alternancia* (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el *principio deliberativo* (que implica que la democracia va más allá del "momento del voto", sino que es una "cultura" o "forma de vida", lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).

12. Volviendo entonces al sustento y alcances de a los vicios deliberativos que aquí estoy reseñando, conviene anotar que estos se relacionan directamente con, valga la redundancia, el componente deliberativo del principio democrático. Tales vicios, entonces, solo podrían ser considerados como meramente "formales" desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, tal vez siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al "principio de mayoría").

13. Efectivamente, y para las concepciones mayoritaristas de democracia, únicamente bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, y por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, hoy la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un "giro argumentativo" o "deliberativo" en la concepción de la democracia.

14. Este giro se encuentra directamente relacionado por cierto, y entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional peruano (SSTC 00090-2004-AA, f. j. 12; 03864-2014-PA, f. j. 32; 4101-2017-PA, f. j. 20; 5811-2015-HC, f. j. 42; STC 06167-2005-HC, f. j. 30; 01803-2004-AA, f. j. 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado

Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.

15. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse ciertamente, se encuentran relacionadas con la "legitimidad" de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada "legalidad" o la "autoridad formal". Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales –como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa– deben ser "legales", pero deben también ser "legítimos". Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados. En otras palabras, deben tener en cuenta tanto las exigencias vinculadas con su "vigencia" ("formal") como con su "validez" ("material").

16. En este sentido, además, en un pronunciamiento muy reciente, este Tribunal ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la STC Exp. n.° 00006-2017-PI (en la que se declaró inconstitucional la llamada "Ley Antitransfuguismo"), se sostuvo que:

> "3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.
>
> 4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este *es un auténtico órgano deliberante*. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que *aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones*, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo

de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. *Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.*

5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, *la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate* no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que *es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa*, de ahí que se afirme que *una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general* y no de la voluntad general" (cursivas agregadas).

17. De este modo, es claro pues que la legitimidad, e incluso si cabe hablar de ello, la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.

18. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una *deliberación robusta* hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de aquellos que se encuentren directamente en situación de violación o amenaza de violación, así como las de los sujetos y colectivos que se encuentren en situación de debilidad, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación); y, finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no deben tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publificación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, y tendiente a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.

19. Como se hace evidente, y en relación a lo involucrado con estos vicios referidos a la falta de suficiente deliberación en el marco de la aprobación de una ley, resultaría

demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente. Ello significa no entender que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.

20. Adicionalmente, y a mayor abundamiento, este tipo de inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ya ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que en su configuración no se permitió la participación de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. "caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería", de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).

21. Señalado todo esto, pasaré entonces los presuntos vicios o infracciones denunciados en el presente caso, relacionados con defectos o exoneraciones en la tramitación de la resolución legislativa cuestionada.

22. Al respecto, los demandantes han señalado que:

> "[E]ste proyecto de resolución legislativa [n.° 007-2017-2018-CR] **nunca fue debatido en la Comisión de Constitución y Reglamento** del Congreso a la que fue derivado el 7 de noviembre de 2017, esto es, 4 días después de su presentación formal por la Célula Parlamentaria Aprista. Es por ello que **no cuenta con un dictamen** que analice sus fortalezas y debilidades, ni con la opinión de expertos que podrían haber enriquecido su contenido.
>
> En efecto, el 8 de marzo de 2018 la Junta de Portavoces lo **exoneró de dictamen y lo incluyó en la agenda del Pleno**, en el que, tras un **debate escueto y no exento de polémica**, fue aprobado con 79 votos a favor, 18 en contra, y 7 abstenciones." (fojas 3 del expediente, resaltado agregado).

23. Adicionalmente, el Congreso de la República ha precisado que, con respecto a la tramitación de la disposición cuestionada:

> "[D]e conformidad con lo establecido en el artículo 31°-A del Reglamento del Congreso, **la Junta de Portavoces acordó la ampliación de la agenda** del Pleno, la misma que fue Aprobada (sic) por el Consejo Directivo" (fojas 27 del expediente, resaltado agregado).

24. Siendo así, tenemos que el proyecto de resolución legislativa n.° 02084/2017-CR fue exonerado, no solo del análisis de la Comisión de Constitución "y Reglamento", sino que se le privó del examen previo de cualquiera de las comisiones ordinarias, por ello tampoco hubo posibilidad de publicar los dictámenes de estas comisiones, se le incluyó con inusitada celeridad en la agenda del Pleno en el mismo día de su realización, y no fue objeto de una doble votación.

25. En este contexto, valga recordar que conforme al Reglamento del Congreso, las etapas del procedimiento legislativo son:

> "Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:
> a) Iniciativa legislativa;
> b) Estudio en comisiones;
> c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
> d) Debate en el Pleno;
> e) Aprobación por doble votación; y,
> f) Promulgación."

26. En el presente caso, como ha sido explicado, se ha saltado de la primera etapa (iniciativa legislativa) a la cuarta etapa (debate en el pleno), omitiéndose la segunda y tercera etapa. Asimismo, la resolución legislativa no ha sido objeto de doble votación (como se requiere en la quinta etapa)[1].

27. En este escenario, y si ya a esta altura del presente texto no quedó claro, y si bien es cierto que tanto la Constitución como el propio Reglamento prevén la posibilidad de que se regulen algunas excepciones al trámite habitual, corresponde especificar que

---

[1] Para mayores señas, conforme a la información que aparece en el propio portal institucional del Congreso (http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/225ebbc804482ed2052581cd00798013?OpenDocument), la tramitación ha sido la siguiente:
"07/11/2017 Decretado a... Constitución y Reglamento
07/11/2017 En comisión Constitución y Reglamento - En Relatoría 07.03.18
08/03/2018 Pleno (en debate)
08/03/2018 Rechazado - la cuestión previa para que el proyecto regrese a Comisión
08/03/2018 Aprobado - por Acuerdo del Pleno
09/03/2018 Oficio - 901-2017-2018-ADP-D/CR del OM a la Pdta. Comis. de Constitución, Cong. Letona, hace de conocimiento que mediante Ac. JP, precluye la eetapa de comisiones y se extingue automáticamente el encargo encomendado a las comisiones ordinarias.
09/03/2018 Promulgado Resolución Legislativa del Congreso N°: 007-2017-2018-CR
09/03/2018 Promulgado por el Congreso
10/03/2018 Publicado - R.L.C. N° 007-2017-2018-CR"

dichas exoneraciones no pueden vaciar de contenido ni las previsiones constitucionales encaminadas a garantizar la racionalidad de la legislación, ni el ya mencionado "principio deliberativo", el cual a su vez forma parte del "principio democrático".

28. En este punto, es menester precisar que en el ámbito parlamentario se han establecido algunas excepciones para el trámite legislativo, las cuáles, en la práctica, gracias a su uso frecuente, muy lejos de un empleo particular y de última ratio, distan de ser realmente una excepción (que es como fueron planteadas), sino más bien constituyen la regla.

29. Cierto es que existe una prescripción constitucional expresa en la cual se señala que:

> "Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia."

Ahora bien, y aun cuando esta disposición establece la posibilidad de que se regule la exoneración o dispensa de que un proyecto legislativo pase por el estudio de una comisión ordinaria, queda claro que dicha previsión debe ser considerada precisamente como una "excepción" y, por ende, no puede quedar al alcance presentado como discrecional, pero que en rigor disimula una eventual arbitrariedad, de cualquiera entidad, y dentro de ellas, con todo respeto, del Congreso de la República. De lo contrario, huelga decirlo, se vaciaría de contenido el mandato que señala, enfáticamente, que "[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora".

30. En cuanto a la lista de posibles exoneraciones al trámite legislativo regular previstas en el Reglamento del Congreso o por la práctica parlamentaria, tenemos lo siguiente:

EXONERACIONES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO REGULADAS O PRODUCTO DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA (Cuadro 1)			
Exoneración genérica, de cualquiera de las etapas del proceso legislativo		Artículo 73 del Reglamento del Congreso (RdC)	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Iniciativa legislativa	Exoneración de que la proposición de ley (o la proposición de reglamento legislativo) cumpla con los requisitos reglamentarios formales	Artículo 77 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Estudio en comisiones	Exoneración de envío a comisión ordinaria	Artículos 31-A.2 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso (En el caso de los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente se requiere una representación equivalente a la mayoría del número legal de miembros del Congreso)
	Dispensa de dictamen de la comisión ordinaria	Artículo 105 de la Constitución, artículo 78 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Publicación de los dictámenes	Exoneración de publicación del dictamen de la comisión	Artículos 78 y 31-A.2 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso (En el caso de los proyectos enviado por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente se requiere una representación equivalente a la mayoría del número legal de miembros del Congreso)

Debate en el Pleno	Ampliación extraordinaria de la agenda de sesión ordinaria en el Pleno (y modificación de prioridades en el orden del debate)	Artículo 31-A.3 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente el voto aprobatorio de la mayoría del número legal de los miembros del Congreso
	Modificación extraordinaria de la agenda del Pleno en el curso del debate	Artículo 53 del RdC	Acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
	Exoneración de debate en el Pleno	Artículo 73 del RdC	Decisión de Junta de Portavoces, con voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso
Aprobación por doble votación	Exoneración de segunda votación en el Pleno	Artículo 73 del RdC y práctica parlamentaria	Decisión de Junta de Portavoces (que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso), de la Comisión Permanente o del Pleno del Congreso (mayoría simple)

31. Como puede apreciarse, son varias las posibilidades que ha establecido el Congreso para hacer una especie de "tramitación abreviada" o "tramitación célere" de los proyectos de ley. Ahora bien, y con la base a lo que ya fue indicado, dicha tramitación célere no puede ni debe ser entendida como mala en sí misma. Lo necesario es que se entienda que solo cabe recurrir a ella en situaciones excepcionales y, sobre todo, que su empleo no implique vaciar de contenido el principio deliberativo, que forma parte de el principio constitucional democrático.

32. Ahora bien, entiendo que, en algunas ocasiones, y sobre la base de consideraciones políticas, puedan existir cuestiones urgentísimas que deban ser abordadas o reguladas con prontitud. Sin embargo, las razones que hacen de algo políticamente urgente no pueden justificar vaciar de contenido o consagrar un sacrificio absoluto de los elementos o mecanismos que aseguran que las decisiones políticas sean realmente respetuosas del principio democrático. El principio democrático, a su vez, contiene al principio de deliberación, el cual, en el contexto del sistema unicameral como el recogido en nuestra Constitución, alude asimismo a las exigencias de

reflexión y revisión de las decisiones, en la medida que no contamos con una cámara específicamente reflexiva o revisora.

33. No obstante lo señalado en el fundamento anterior, queda claro que en el presente caso, el conjunto de exoneraciones y prisas ocurridos en el trámite de aprobación del proyecto de resolución legislativa (que demoró entre su pase a comisión a su publicación cuatro días, haciendo uso de casi todas las exoneraciones o dispensas posibles), y tratándose además de un proyecto que pretendía regular un asunto de gran trascendencia en la medida que impactaba en el régimen de gobierno establecido en la Constitución (y, por ello mismo, se trataría que en realidad de una cuestión requería de una reforma constitucional), le permite a este Tribunal constatar la existencia de un claro déficit de deliberación, por lo cual la Resolución Legislativa n.° 007-2017-2018-CR debe ser declarada inconstitucional en este extremo.

34. Ahora bien, lo señalado no significa desde luego que el Congreso no pueda, conforme a sus competencias constitucionales, excepcional y eventualmente eximir de alguna tramitación un proyecto de ley o disponer lo necesario para su pronta aprobación. Lo que constitucionalmente está prohibido de hacer es acumular tales permisiones o exoneraciones, dando como resultado de ello la aprobación de una norma legal insuficientemente debatida o revisada.

35. Como ha señalado este Tribunal en anterior ocasión, esos mecanismos de exoneración no deben ser aplicados de manera generalizada, ya que ello, de lo contrario, "se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular. Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario" (STC Exps. n.°s 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, f. j. 34). Como ha sido indicado, esta clase de prácticas terminaría por tergiversar la finalidad del artículo 105 de la Constitución de 1993.

36. Lo anterior significa que las dispensas y exoneraciones reguladas en el Reglamento del Congreso o aceptadas por la práctica parlamentaria (Cuadro 1) no deben ser empleadas con el propósito de reducir el margen de deliberación que pueda existir en los distintos ámbitos parlamentarios. Aquello sobre todo cuando, como en el presente caso, nos encontramos ante un disposición que pretendía regular un asunto de un gran valor (como lo es el de nuestra forma constitucional de gobierno y el de la determinación de los alcances de competencias específicas del Gobierno, su presidente y Consejo de Ministros, o su Gabinete por una entidad distinta a ellas, como es el Congreso) o con una gran repercusión. Dicho tipo de regulación, por el contrario, requeriría de un profundo y reflexivo intercambio de opiniones, incluso con aportes de técnicos y especialistas en la materia regulada, así como la

posibilidad de reflexionar y revisar lo avanzado en las diferentes etapas del trámite legislativo.

37. Es más, considero que, sobre la base de lo enunciado aquí, y a efectos de explicitar de mejor modo los deberes correlativos al deber de deliberar, en este caso en el marco del debate parlamentario en torno a la aprobación de normas con rango legal, deben enunciarse dos criterios a tomar en cuenta: *exigencia deliberativa* y *suficiencia deliberativa*. No basta pues con hablar de déficits deliberativos, sino es responsabilidad de la judicatura ordinaria señalar e incluso establecer qué criterios son los pertinentes para especificar, de la manera más optima posible, que situaciones nos permiten encontrarnos ante uno de esos déficits.

38. Estas, y sin perjuicio de las especificaciones correspondientes que añadimos, se refieren, respectivamente, a la necesidad de que algunas materias sean objeto de un debate más intenso, y al deber de tener en cuenta un estándar deliberativo y formal mínimo.

Exigencia deliberativa: Conforme a este criterio, algunos temas, debido a su relevancia constitucional o a su importancia manifiesta, deben implicar mayores esfuerzos en cuanto al debate y la generación de consensos en torno a los contenidos a ser aprobados.

En este sentido, algunas materias, principalmente en atención a lo dispuesto por la propia Constitución, deben encontrarse sujetas a un mayor escrutinio deliberativo. Aquello implica, básicamente, que cuando mayor sea la importancia o relevancia constitucional del asunto discutido, mayor debe ser el estándar para evaluar la suficiencia deliberativa del procedimiento parlamentario.

De este modo, entre los temas que pueden encontrarse como lo que deben exigir una mayor exigencia en la discusión, la reflexión y la eventual revisión de los contenidos aprobados o por aprobar, encontramos por ejemplo:

- Los asuntos considerados por la propia Constitución como "deberes primordiales" del Estado (artículo 44): soberanía nacional, derechos humanos, seguridad nacional y bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

- Las materias que forman parte del núcleo identitario de nuestra forma de Estado, de nuestra forma de gobierno, de nuestro sistema político o de nuestro constitucionalismo en general: sistema político republicano y democrático (artículo 3, 43 al 46), Estado social (artículos 43, 23 y 59), Estado independiente y soberano (artículo 43), forma de Estado unitario y descentralizado (artículos

43, 188 y ss.), forma de gobierno (artículos 43, 90 y ss.), régimen de separación entre iglesia y Estado o de "Estado laico" (artículo 50). En igual sentido, deben ser objeto de un mayor escrutinio deliberativo regulaciones que indican en nuestra Constitución económica (artículo 58 y ss.), nuestra Constitución cultural (artículos 2, incisos 8 y 19; 21 y 89), o nuestra Constitución ambiental (artículos 7-A, 66 y ss.), y similares.

- Las cuestiones que, conforme con la Constitución, deben ser reguladas necesariamente a través de leyes orgánicas (artículos 200, inciso 6; 31, 66 y 106): los derechos de participación política, el aprovechamiento de los recursos naturales, la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado (básicamente de los poderes estatales y los organismos constitucionales autónomos) y los procesos constitucionales.

- Los temas contenidos en tratados internacionales y que, también por mandato constitucional, requieren en atención al objeto de la regulación, de una intervención necesaria del Congreso (artículo 56): derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional; y obligaciones financieras del Estado.

En atención a ello, en todos casos corresponde un mayor nivel de exigencia deliberativa, es decir un escrutinio deliberativo exigente o alto, en el proceso de discusión, aprobación y reflexión en torno a disposiciones legislativas.

En el marco de lo expuesto, asimismo, es posible hacer referencia a un segundo grupo de materias que requerirían de un escrutinio deliberativo intermedio: por ejemplo, aquellas relacionadas con los objetivos y políticas contenidas en el Acuerdo Nacional. Recordemos, a estos efectos, que el propio reglamento del Congreso prevé como un requisito para las proposiciones de ley o de resolución legislativa, que estas deben hacer referencia explícita a si lo regulado relacionado con "políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional". En igual sentido, podría incorporarse, por ejemplo, lo relacionado a lo contenido en el "Plan Estratégico de Desarrollo Nacional" (actualmente el "Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021", pero que se encuentra sujeto a revisión por parte del Ceplan, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico).

Finalmente, y con beneficio de inventario, seguramente las otras materias que podrían ser reguladas les competería un nivel de exigencia deliberativa menor, y por ende, se trataría de cuestiones cuyos déficits deliberativos (lo cual, por cierto, habría que evaluar caso por caso) no necesariamente acarrearía la inconstitucionalidad de la disposición legislativa.

Suficiencia deliberativa: Este criterio alude a los presupuestos o condiciones mínimas de discusión y reflexión que corresponde exigir en la tramitación de una ley o resolución legislativa.

Ahora bien, al respecto, es claro que no se le puede negar al Congreso la posibilidad de tramitar con celeridad y de modo excepcional algunas propuestas, eximiendo para ello a las iniciativas, proyectos o dictámenes de algunas de las etapas del procedimiento legislativo. Sin embargo, y en sentido inverso, tampoco puede aceptarse que, con base a la posibilidad de que algunos requisitos o etapas puedan ser exoneradas, se elimine toda forma de deliberación o de reflexión sobre el contenido de la ley, de tal forma de que la discrecionalidad con la que cuenta el Congreso para eximir o dispensar a los proyectos del cumplimiento de algunas exigencias reglamentarias no constituya, más bien, una arbitrariedad.

Con base en ello, es posible hacer referencia a dos presupuestos mínimos que deben tenerse en cuenta en atención a la suficiencia deliberativa en la tramitación de un proyecto legislativo.

- ***Deliberación mínima***: Este criterio alude a la necesidad de que las propuestas legislativas deban pasar, por lo regular o como estándar medio, por un espacio en el cual haya sido posible discutir sus contenidos, esto es, intercambiar razones a favor y en contra de lo regulación con la finalidad de mejorar, corregir o validar la propuesta de que se trata.

  Dentro de las etapas del procedimiento legislativo, las directamente relacionadas a este ámbito de deliberación son las del debate (1) en el seno de las comisiones de estudio (donde la discusión es principalmente técnica y se permite la intervención de especialistas, y de agentes sociales o públicos relevantes) y (2) en el Pleno del Congreso (donde, además, la discusión adquieren un temperamento político). En este sentido, el que una ley o una resolución legislativa deba ser objeto, en algún punto, de deliberación, significa que, *prima facie* y como parte del "escrutinio deliberativo medio", no puede exonerarse a mismo proyecto legislativo de los dos momentos o etapas de deliberación.

- ***Reflexión o revisión***: Por su parte, este criterio expresa el valor, en el marco de la necesidad de dar razones y de evitar cualquier atisbo de arbitrariedad, de reflexionar interna o colectivamente en torno a lo contenido en las propuestas legislativas. En este mismo sentido, tiene relación también con la necesidad de dar cuenta a la sociedad, o a otros actores institucionales que pudieran estar involucrados, sobre los contenidos de alguna decisión legislativa cuya aprobación se esté tramitando.

Como es evidente, los espacios en los que esta revisión o reflexión sobre las propuestas legislativas se hacen posibles, en lo principal, se dan con (1) la publicación de los dictámenes de las comisiones (pues se permite que la sociedad y los actores políticos conozcan la propuesta así como la opinión de los congresistas que integran la comisión) o, también, permitiendo (2) una segunda votación en el Pleno del Congreso (ya que se hace posible que los mismos congresistas tengan un momento de reflexión y de revisión de lo que aprobaron en primera votación –asunto de especial importancia en el marco de un modelo unicameral– y, además, en el ínterin el proyecto legislativo es conocido y valorado por la comunidad política).

En este marco, conforme a un estándar de "escrutinio deliberativo intermedio", deberá darse cuando menos alguno de estos momentos o espacios reflexivos para que una ley o resolución sea considerada constitucional con base a su suficiencia deliberativa.

Ciertamente, lo que viene exigido por el criterio que venimos desarrollando no es, en absoluto, un estándar material de deliberación (por ejemplo: un debate "de calidad", "prolongado", "con participación de determinados actores" o "con tal cantidad de tiempo", etc.), en la medida que no se le puede exigir a los actores deliberar en tal cual o sentido, o con una específica extensión o intensidad. Lo que sí viene exigido es, en todo caso, es que se haya presentando, la oportunidad efectiva de deliberar y reflexionar, esto es, que al proyecto legislativo no se le haya exonerado de los requisitos o las etapas elementales que corresponden.

39. Finalmente, y en atención a la actual práctica parlamentaria, la cual permite exonerar o dispensar a las propuestas legislativas de requisitos o etapas, sin mayores exigencias, a través de formatos escuetos en cuanto en contenido de lo exonerado o incluso a distancia, sin mayor justificación o debate, considero necesario exhortar al congreso de la República para que regule este tipo de situaciones con base a los criterios formales y sustantivos aquí desarrollados,

II. Sobre las denominadas trasgresiones de fondo

40. Con respecto a las denominadas "cuestiones de fondo", referidas a la presente causa, debo precisar que los *principios de identidad* de nuestra forma de gobierno, contenidos en el fundamento 56 del proyecto, solo pueden ser debidamente entendidos con base en nuestro modelo constitucionalmente establecido.

41. En este orden de ideas, es necesario hacer algunas precisiones necesarias en relación con la forma de gobierno adoptada en nuestra Constitución. A saber, conforme a los modelos "clásicos" formulados idealmente, suele distinguirse entre un modelo parlamentarista y otro presidencialista.

42. En el caso del régimen presidencialista, este se caracteriza básicamente porque hay un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente, que proviene de una elección popular, hace simultáneamente las veces de jefe de Estado, y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso.

43. En el caso del régimen parlamentario, por el contrario, tenemos que el jefe de gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente, y por lo general la jefatura del Estado recae en un órgano distinto al jefe de Gobierno (que puede ser un monarca constitucional o un Presidente, por ejemplo).

44. En el caso peruano, si bien partimos de un modelo inicialmente de base presidencialista, en la medida que nuestro Jefe de Gobierno se denomina Presidente de la República, es electo popularmente, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República, la Constitución ha incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la estricta división de poderes que distingue al modelo ideal presidencialista, y se inscriben como una de las manifestaciones más notorias del denominado presidencialismo latinoamericano, pues implican que el Gobierno requiera de aprobación política del Congreso para su conformación (a nivel del Gabinete y sus ministros), así como para su eventual cambio. Entre estas instituciones tenemos al voto de confianza, la censura ministerial y las cuestiones de confianza, por referirnos a cuestiones que se plantean en este primer punto.

45. En efecto, nuestra Constitución al regular nuestra forma de gobierno recoge diferentes instituciones que permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencialistas o parlamentaristas. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, al nuestro se le ha llamado régimen "semipresidencial", en el sentido de que no es uno en estricto presidencialista, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentarista. Allí se parte de un error conceptual, pues el semipresindencialismo parte de una estructura propia del régimen parlamentario, a la cual se le incorporan elementos del régimen presidencial. También se ha considerado que el nuestro puede calificarse más bien de un régimen "hiperpresidencialista", en atención a los descomedidos poderes con los que aparentemente cuenta el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, así como en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo. Adicionalmente, se ha hecho uso también de los

calificativos "mixto" o "híbrido" con lo cual, si bien se da cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, se elude finalmente la cuestión de definir o calificarla en atención a sus propios contornos y especificidades.

46. En cualquier caso, lo cierto es que nuestro modelo de gobierno y sus matices, propios de lo que se ha llamado "presidencialismo latinoamericano", se da hoy en base a la propia Constitución vigente y, por ende, únicamente es con base en el referido parámetro constitucional dentro del cual esta sentencia podría desarrollarse sus contenidos y alcances. En el mismo sentido, solo podría ser a partir de lo que nuestra norma Fundamental ha establecido que a nivel legislativo se podría regular, tanto lo concerniente a nuestro sistema de gobierno, como a las competencias y funciones de los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos, así como a las relaciones entre estas instituciones u órganos.

47. En este orden de ideas, adicionalmente, es claro que cualquier deseo o intención de modificar o incidir en el modelo de gobierno adoptado constitucionalmente requeriría de una reforma constitucional.

48. De hecho, la separación de poderes es un rasgo identitario, no solo de nuestra actual Constitución, sino del constitucionalismo en general. En dicho sentido, este mismo Tribunal Constitucional (STC Exp. n.° 0023-2003-AI, f. j. 4) ha recordado por ejemplo cómo, en la emblemática obra *El espíritu de las Leyes*, Montesquieu sostuvo que:

> "No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes. El de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones judiciales y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares".

49. Y en este mismo sentido es que se ha entendido como un contenido mínimo, el cual hace reconocible al constitucionalismo desde el siglo XVIII, lo dispuesto en su momento en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia el año 1789:

> "Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución"

50. Con base precisamente a este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo el Tribunal ha expresado de manera categórica que lo concerniente a la "separación de

poderes" (e incluso al "régimen político") constituye un límite para la reforma ordinaria de la Constitución, esto es, forma parte de una especie de "núcleo duro", el cual comprende a los "principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social" de nuestra Carta Fundamental, y por ende dicho ámbito no puede ser objeto de una reforma constitucional apelando únicamente a las competencias de reforma con las que cuenta el Congreso –un poder constituido–, sino que dicho cambio expresión de una "reforma total" de la Constitución, que requiere de la anuencia del poder constituyente soberano, por ejemplo a través de una consulta o referéndum:

> "Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido" (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 75)

> "Los límites materiales [a la reforma constitucional], están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución (...) [Los l]ímites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado" (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 76)

> "[L]a elaboración del proyecto de la nueva Constitución [o la "reforma total"] en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso. Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del referéndum, la única forma como puede

expresarse directamente el Poder Constituyente. Y es que cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración" (STC Exp. n.º 00014-2002-AI, f. j. 115)

51. Con base en lo descrito, y siendo clara entonces la importancia del sistema de gobierno constitucionalmente establecido, resulta luego posible desarrollar una descripción o definición sobre sus contornos, siempre, desde luego, a partir de lo constitucionalmente previsto.

52. Al respecto, una primera cuestión tiene que ver con la nomenclatura que mejor permitiría calificar o denominar a nuestro régimen. Conviene aquí anotar que, si bien el nombre no es lo más importante a efectos de reconocer los contornos del modelo, atribuir uno sin duda ayuda a reconocer sus rasgos de identidad, sus alcances, potencialidades y limites. En este sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha precisado similares calificaciones, siempre precisando sus alances, al referirse, por ejemplo, a nuestra forma de Estado (Estado unitario y descentralizado), a nuestro régimen político-económico (Economía social de mercado), a las relaciones entre Estado y religión (Estado laico), a nuestro estadio constitucional (Estado Constitucional o Estado constitucional de Derecho), entre varias otras.

53. Señalado esto, es importante expresar, en primer lugar, que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (en rigor entre el Gobierno y el Congreso), tanto atendiendo a lo que dice la Constitución, como a la concreción de sus instituciones en la práctica reciente, pueden ser de distinto tipo y con diferentes efectos, hasta diametrales entre sí.

54. Efectivamente, en el marco de lo constitucionalmente previsto, hay dos escenarios o supuestos extremos, en los cuales el modelo plasmado en el Perú se manifiesta de modo muy diferente. En el primer escenario tenemos a un gobierno que cuenta una mayoría parlamentaria absoluta (escenario de "oficialismo robusto"), mientras que el opuesto es el del gobierno con una oposición parlamentaria arrolladora (supuesto de "oposición robusta").

55. Cuando estamos ante un gobierno que cuenta con un "oficialismo robusto", como puede preverse, al ponerse en riesgo la separación de poderes debido a un eventual fortalecimiento excesivo e irrefrenado del Poder Ejecutivo, juegan un especial papel

los mecanismos que permiten el control político por parte de las minorías parlamentarias, como es el caso, verbigracia, de la interpelación ministerial, la moción de censura o las demandas de inconstitucionalidad.

56. En el segundo caso, de "oposición robusta", más bien adquieren relevancia los mecanismos de diálogo y coordinación, de contrapeso político, o finalmente, de solución de controversias políticas en contextos de crisis de gobernabilidad o institucional. Siempre en un contexto de gobierno con "oposición robusta", y de enfrentamiento entre poderes o crisis institucional, pueden presentarse dos supuestos totalmente extremos: el del impulso de la vacancia del Presidente de la República, recurriendo a causales como la de incapacidad moral; o el de un eventual cierre del Congreso de la República como consecuencia de que se haya producido dos crisis totales del gabinete por denegatoria de confianza o por censura al Presidente del Consejo de Ministros.

57. Visto así, no es posible calificar a nuestro sistema de gobierno y su materialización en un momento concreto y una realidad específica, solo poniendo énfasis en uno de los escenarios, es decir, solo atendiendo a la posible concentración del poder en manos del Ejecutivo en escenarios de "oficialismo robusto", ni a una supuesta actitud obstruccionista, o que hace imposible la gobernabilidad, en el marco de Ejecutivos que se enfrentan a una "oposición robusta" en el Congreso. Más aun, es necesario considerar que además de los supuestos extremos esbozados, entre ellos puede haber escenarios variopintos, tales como gobiernos con primera mayoría parlamentaria, gobiernos con segunda mayoría congresal, gobiernos con mayoría parlamentaria a través de alianzas con otras agrupaciones (cogobierno), gobiernos con minoría parlamentaria y gobernabilidad a través acuerdos coyunturales, gobiernos con minoría congresal y sin gobernabilidad por dispersión política (no existen coincidencias políticas o programáticas), etc.

58. Con base a lo señalado, es incluso posible calificar nuestra forma de gobierno como "presidencialismo asimétrico" o "intermitente", en atención a que las instituciones, e incluso el propio régimen de gobierno, no operan siempre del mismo modo o con la misma intensidad. Por ende, en diferentes contextos algunas de sus instituciones, sus alcances y límites adquieren diferente entidad, y plantean cuestiones y problemas de carácter constitucional, los cuales deberán ser enfrentados teniendo en cuenta el contexto indicado.

59. Señalado esto, es claro que una descripción o delimitación de nuestro modelo en manos de la justicia constitucional debe ser realizado evitando o previniendo los excesos, las desviaciones y la desnaturalización del régimen, siempre dentro de los términos constitucionalmente dispuestos. Al respecto, como ya ha sido señalado, el Tribunal Constitucional a estos efectos debe hacer uso de su rol de "poder

moderador", conforme al cual trata de evitar o apaciguar los posibles conflictos que puedan dañar la institucionalidad del país, aunque desde luego sin invadir competencias que le sean ajenas.

60. Desde luego, lo anterior se ve complementado con los principios enunciados en el fundamento 56 del texto de sentencia, que se me me ha hecho llegar, donde se hace referencia a los cuatro principios de identidad de nuestra forma de gobierno, a saber: *principio de separación de poderes*, *principio de balance de poderes*, *principio de cooperación* y *principio de solución democrática*. Este último, valga precisar, no solo se refiere a que frente a un entrampamiento o crisis política o institucional sean preferidas las salidas deliberadas, sino apunta asimismo a que solo en caso de que este camino no sea posible es que corresponder apelar a la elección popular como *ratio final* y superior.

61. Así visto, el sistema de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deberán tender a establecer y preferir mecanismos de dialogo que permitan resolver las controversias sin apelar, en primer término, a formas plebiscitarias o que se respladan en una invocación de decisiones de mayoría sin un claro respeto a posturas de minoría. En ese sentido, corresponde a los actores políticos e institucionales, y desde luego, en ello juega también un rol central el Tribunal Constitucional, promover que en las instancias y espacios de discusión institucional se produzcan diálogos robustos e inclusivos, lo cual podría comprender inclusive evenualmente la necesidad de incorporar a los ciudadanos, en especial a los directamente amenzados o vulnerados por una medida, así como a los especialistas, en el proceso de toma de decisiones, y solo si dicho diálogo fracasa, y se produce una crisis política o institucional irresoluble, será posible y hasta necesario apelar al depositario originario del poder político: los ciudadanos, el pueblo.

62. Indicado todo esto, es claro que con base a estos principios identitarios de nuestro régimen de gobierno es que se puede y debe resolver las cuestiones de fondo. Debe recordarse al respecto que los principios de identidad no hacen sino organizar y racionalizar lo que la propia Constitución expresa sobre nuestro sistema de gobierno, actividad necesaria en la medida que las disposiciones constitucionales no se aplican de manera espontànea, mecánica o aislada.

63. En este orden de ideas, considero que el §5, titulado "Sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar ministros", debió explicitarse que la regulación cuestionada, cuando dispone que no hay "crisis total del Gabinete" cuando "el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciantes nuevamente en el Gabinete" es inconstitucional, debido a que limita, de manera contraria a los *principios de cooperación* y *solución democrática,* las

facultades del Presidente de la República contenidas los artículos 122 y 134 de la Constitución.

64. Ello es así en la medida que la potestad de conformar el gabinete de gobierno es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente (mediando propuesta del Presidente del Consejo de Ministros de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta de 1993) y atendiendo a que la posibilidad excepcional de que el Presidente de la República pueda constitucionalmente cerrar el Congreso de la República cuando dicho Congreso ha denegado la confianza o ha censurado a dos gabinetes ministeriales está prevista como una herramienta de equilibrio y desentrampamiento entre Gobierno y Congreso, en el marco de nuestro régimen de presidencialismo asimétrico. Por ende, resulta excesivo que uno solo de los denominados poderes del Estado, el Congreso, pretenda modificar el modelo constitucionalmente previsto, restringiendo de manera exagerada las facultades constitucionalmente consagradas a favor del Gobierno.

65. Vale la pena recodar nuevamente, asimismo, que cualquier modificación a nuestro sistema de gobierno constitucionalmente establecido requiere inevitablemente que se siga el procedimiento de una reforma constitucional, es decir, con necesaria consulta y ejercicio del poder constituyente. Un cambio en el Reglamento del Congreso no puede ser un mecanismo que sustituya a un procedimiento de reforma constitucional. Menos aun constituir un canal para una reforma o una mutación constitucional.

66. Por otra parte, en lo que concierne al §7, "Sobre la facultad presidencial de disolución del Congreso", es necesario precisar que, en tanto la disolución del Congreso constituiría una situación de crisis política o institucional insalvable, siempre tendrá un carácter excepcional, conforme a las pautas indicadas en el texto de sentencia, pero también en el marco del *principio de solución democrática*.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ANEXO V

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0006-2019-CC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14 de enero de 2020

Caso sobre la disolución del Congreso de la República

Demanda de conflicto competencia

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRER

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES
A. PETITORIO
B. DEBATE CONSTITUCIONAL
B.1. Demanda
B.2. Contestación
C. *AMICUS CURIAE*
II. FUNDAMENTOS
1. NATURALEZA DEL CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS
2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LA IMPORTANCIA DEL EQUILIBRIO ENTRE PODERES
3. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO PERUANO
4. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO
5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO
III. FALLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de enero de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera; con los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera; y los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 10 de octubre de 2019, el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, presidente de la Comisión Permanente, interpuso demanda competencial contra el Poder Ejecutivo.

Mediante auto de fecha 29 de octubre de 2019 este Tribunal admitió 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.

En tal sentido, este Tribunal ha admitido 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 (artículo 201 de la Constitución), 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, esta 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.

Al respecto, mediante auto de fecha 18 de noviembre de 2019, este Tribunal señaló que se encuentra habilitado para pronunciarse sobre el fondo de la controversia y delimitar las competencias de los entes enfrentados respecto a la institución constitucional de la

cuestión de confianza, así como para pronunciarse respecto a la legitimidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

Por su parte, con fecha 22 de noviembre de 2019, el señor Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, contestó la demanda en representación del Poder Ejecutivo, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B.1. Argumentos de la demanda

Los argumentos expuestos en la demanda, son los siguientes:

- El demandante manifiesta que, conforme a la tipología de los conflictos de competencia establecida por este Tribunal en la Sentencia 0006-2006-CC/TC, en el presente caso existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto. En este supuesto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia; sin embargo, uno de ellos realiza un indebido o prohibido ejercicio de la atribución que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.

- Así, señala 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 ello es una competencia exclusiva y excluyente del Congresode la República, contemplada en el artículo 201 de la Constitución.

- Además, sostiene que el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza debe darse de manera expresa, a través de una votación del Pleno, conforme al artículo 133 de la Constitución, y no de manera tácita o fáctica, pues de lo contrario ocurriría un menoscabo de las competencias del Congresode la Repúblicapara aprobarla o denegarla, lo que atentaría contra el principio de separación de poderes.

- En tal sentido, argumenta que la presente controversia constituye un conflicto por menoscabo de competencias de atribuciones en sentido estricto, toda vez que, si bien el Poder Ejecutivo goza de legitimidad constitucional para plantear una cuestión de confianza, esta ha sido ejercida de manera indebida, ya que a través de ella se ha impedido que el Congreso de la Repúblicaejerza 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 expresa en el Pleno(artículos 201, 94 y 133 de la Constitución, respectivamente).

Respecto al menoscabo de la atribución de elegir a los magistrados, el demandante señala que este Tribunal tiene resuelto en la Sentencia 0006-2018-PI/TC que la cuestión de confianza ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, y que brinda al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso de la República, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

- Sin embargo, el demandante hace notar que en la referida sentencia se establecen límites a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para presentar la cuestión de confianza, ya que esta debe tener conexión con sus políticas y temas de gestión. De no existir tal conexión, o si la materia le está expresamente prohibida por la Constitución, la cuestión de confianza no podrá ser planteada.

- El demandante señala que la gestión del Poder Ejecutivo está conformada por el conjunto de atribuciones que la Constitución le otorga en sus capítulos IV y V y que no puede incluir funciones que están reservadas de manera exclusiva a otros poderes del Estado.Agrega que suponer lo contrario implicaría alterar el principio de separación de poderes y el equilibrio que debe existir entre ellos.

- Sostiene que este Tribunal 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 y 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.

- Así, señala que la Constitución estipula de manera expresa que los miembros de este Tribunal son elegidos por el Congreso de la República, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.Esta competencia se replica también respecto de los mecanismos de elección de magistrados, detallado en el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

- Por ello, el demandante concluye que las atribuciones mencionadas son una competencia exclusiva y excluyente del Congresode la República, que es el único órgano facultado para designar a los miembros de este Tribunal.En consecuencia, sostiene que esta atribución se ha visto menoscabada de dos maneras por la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019, primero porque se busca detener un proceso en marcha que es competencia exclusiva del Legislativo y, segundo, porque se vulneran los principios de equilibrio y separación de poderes.

- Añade que los cuestionamientos mencionados se evidencian con la presentación del Proyecto de Ley 4847-2019-PE, referido a la modificación del procedimiento

de elección de magistrados del Tribunal. Afirma que el propósito del planteamiento de la cuestión de confianza con el referido proyecto de ley buscaba suspender el proceso de elección de magistrados en trámite, que llevaba 10 meses de iniciado.

- Para el demandante es importante 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 sea aprobado y aplicado retroactivamente, con la finalidad de suspender un proceso en particular que ya está por concluir.A su juicio, en el primer caso el Poder Ejecutivo haría un uso permitido de la cuestión de confianza, mientras que en el segundo buscaría aprobar una ley bajo la amenaza de disolver el Congreso de la República.

- Respecto del menoscabo de la competencia del Congreso de la Repúblicapara regir sus procesos de acuerdo a su Reglamento, sostiene que el artículo 94 de la Constitución estipula su autonomía como poder del Estado, lo cual se replica en el artículo 3 de su Reglamento.

- Manifiesta que la autonomía y prerrogativa de autorregulación ha quedado confirmada por este Tribunal en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, al señalar que la Constitución consagra el principio de formación autónoma al Congreso de la República, con la finalidad de regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales.

- Sostiene que al ser el Reglamento del Congreso el dispositivo que regula el trámite que se le da a la cuestión de confianza, este ha sido trasgredido por parte del Poder Ejecutivo el día 30 de septiembre de 2019, al pretender que se acepte bajo amenaza de disolución del Congresode la República, no solo la exposición de la cuestión de confianza, sino tambiénque fuera debatida y sometida a votación en ese mismo momento, a pesar de que la Junta de Portavoces había establecido una agenda distinta para el Pleno de ese día.

- Por ello, refiere que la posibilidad de que el Poder Ejecutivo presente un proyecto de ley y lo haga objeto de una cuestión de confianza, no implica que el procedimiento parlamentario para el debate de la misma o para la aprobación de la iniciativa propuesta deba ser anulado o que no sea aplicable.

- Refuerza su argumento al señalar que el artículo 86 del Reglamento del Congreso detalla que este es competente para decidir si la cuestión de confianza se debate en la sesión que fue planteada o en la siguiente sesión del Pleno. Por ello, agrega que obligar al Congreso de la Repúblicaa aceptar el planteamiento, debate y votación en la misma sesión, bajo amenaza de disolución, e incluso interpretar la negativa a hacerlo como una negación fáctica, atenta contra las competencias del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes.

- Ahora bien, respecto al alegado menoscabo de la atribución que tiene el Poder Legislativo para decidir sobre la cuestión de confianza, el demandante señala que de la Constitución y el Reglamento del Congreso se desprende que la moción de confianza solo puede ser considera como admitida o rechazada si el Pleno del Congreso lleva a cabo expresamente una votación sobre el particular.

- Por ello refiere que no es posible considerar que una cuestión de confianza puede ser otorgada o denegada de manera implícita o fáctica. Puesto que si ese fuera el caso se desconocería las reglas previstas en el artículo 132 de la Constitución.

- Añade que en el presente caso es evidente que no se ha cumplido el supuesto regulado por el artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso de la República, por cuanto la cuestión de confianza fue debatida y aprobada.Sin embargo, en el Decreto Supremo 165-2019-PCM se asume que la cuestión de confianza fue fácticamente rechazada.

- En consecuencia, manifiesta que dejar al ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo interpretar que una cuestión de confianza fue denegada fácticamente sin que exista un pronunciamiento expreso del Congreso de la Repúblicaque deniegue dicha cuestión de confianza, es incompatible con un Estado constitucional y democrático de Derecho.

- Por las razones expuestas, sostiene que este Tribunal debe declarar la nulidad del acto de disolución del Congreso de la Repúblicacontenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

- Finalmente, agrega que es deber de este Tribunal salvaguardar los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, a través del respeto de las competencias entre poderes, y puntualiza que al menoscabarse las atribuciones constitucionales del Congreso de la República no solo se le afecta a este como entidad, sino también a la ciudadanía que se expresó en las urnas por distintas tendencias y organizaciones políticas, por lo que su disolución devine en un menoscabo en la representación de la ciudadanía y de la institucionalidad democrática.

- En consecuencia, manifiesta que es deber del Tribunal velar por el respeto y salvaguarda del 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.

B.2. Contestación de la demanda

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El demandado refiere 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 este Tribunal 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.

- Por otro lado, el demandado precisó que, respecto del presunto menoscabo de competencias del Congreso de la República para elección de magistrados y el mecanismo de selección de los mismos, dicho proceso de elección fue objeto de diversos cuestionamientos, tanto a nivel interno como en el ámbito internacional, debido a la ausencia de garantías de transparencia.

- Añade que, del correcto funcionamiento del Tribunal depende la defensa de la Constitución y el fortalecimiento del Estado y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución.

- El demandado sostiene que,debido a la gran relevancia de un Tribunal Constitucional en un Estado democrático, existía una grave preocupación respecto del proceso de elección de magistrados al mismo, por los cuestionamientos referidos a la ausencia de transparencia en dicho proceso.

- Sostiene que tal preocupación es compartida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto en un comunicado de fecha 26 de septiembre de 2019, expresó su preocupación por las denuncias de publicidad y transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal.

- De igual forma, agrega que la Defensoría del Pueblo, en su comunicado de fecha 30 de septiembre de 2019, exhortó a postergar la elección de magistrados del Tribunal, y señaló que se debía reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo para otorgar máxima legitimidad al proceso de elección, puesto que tanto el Poder Ejecutivo como grupos parlamentarios y la sociedad civil habían manifestado su preocupación por la forma en la que se realizaba el mismo.

- El demandado sostiene que, a raíz de estos cuestionamientos, el 30 de septiembre de 2019 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, en el que propuso medidas para que dicho proceso se realice con transparencia en el que prime el interés general, a fin de garantizar la elección de magistrados independientes para el cargo.

Agrega, también, que es a partir de los cuestionamientos al proceso de elección de magistrados, que el 30 de septiembre de 2019 el Presidente del Consejo de Ministros presentó una cuestión de confianza cuya finalidad era que se realice un proceso de elección con las debidas garantías de transparencia y participación ciudadana. Además, sostiene que la medida adoptada fue necesaria por cuanto la cuestión de confianza no tiene un límite temporal, ya que se formula en atención al particular análisis que realice el Poder Ejecutivo respecto de determinadas circunstancias.

En tal sentido, el demandado señala que se presentó la cuestión de confianza no para desconocer las competencias del Congreso de la República, sino con la finalidad de que el proceso de elección de magistrados de este Tribunal se lleve a cabo con garantías de transparencia, por ello, sostiene que se trató de una medida necesaria para que el Legislativo debatiera nuevas reglas aplicables a dicho procedimiento, planteadas en el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, por lo que no se menoscaba la atribución constitucional del Congreso de la República respecto de la selección y nombramiento de magistrados del Tribunal.

- Por otro lado, manifiesta que no existió menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procesos de acuerdo a su Reglamento, dado que en el Diario de Debates de la sesión de la tarde del 30 de septiembre de 2019 ningún congresista formuló cuestionamiento sobre los términos o la forma en que fue planteada la cuestión de confianza.

- Refuerza su argumento al señalar que el propio Pleno del Congreso procedió al debate de la cuestión de confianza, sin declararla improcedente o cuestionarla por haber sido planteada en contra de las reglas del procedimiento parlamentario sobre el momento de su exposición, debate y votación. Por ello, concluye que el Poder Ejecutivo expuso la cuestión de confianza respetando la Constitución y el Reglamento del Congreso.

- Respecto al supuesto menoscabo de la competencia del Congreso de la República para decidir una cuestión de confianza, señala que el Presidente de la República expuso de manera pública, en su mensaje del 28 de julio de 2019, la posición del Poder Ejecutivo, en el sentido de considerar negada la confianza por parte del Poder Legislativo si este realizaba acciones contrarias al contenido del pedido de confianza.

- Añade que, a pesar de que el Poder Ejecutivo entendió que la confianza había sido otorgada formalmente respecto del pedido formulado el 4 de junio de 2019,esta fue denegada al desnaturalizarse el contenido de la propuesta sobre la inmunidad parlamentaria.Pero en tal oportunidad el Presidente de la República decidió no disolver el Congreso de la República.

- Por ello, sostiene que el Congreso de la República tuvo conocimiento desde el 28 de julio de 2019 de la posición jurídica del Poder Ejecutivo sobre la interpretación del artículo 134 de la Constitución, en el sentido de no considerar aceptada o denegada la confianza solo en atención a la votación formal de la misma.

- El demandante agrega que la negativa a la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019, para que la elección de magistrados del Tribunal se desarrolle de acuerdo a un proceso transparente, se manifestó de forma indubitable cuando decidió continuar con un proceso de elección que no se desarrolló con las reglas mínimas de transparencia.

- Advierte que, de aceptar que la cuestión de confianza solo puede considerarse como aceptada o negada por el Congreso de la República a través de la votación expresa del Pleno, este Tribunal optaría por una interpretación formal de la Constitución, dejaría de lado los fundamentos constitucionales de la disolución del Congreso de la República y avalaría que este haga un uso indebido de su facultad para decidir en torno a las cuestiones de confianza.

- Por ello, agrega que se debe buscar que la interpretación de las normas constitucionales permita alcanzar la finalidad para la cual han sido previstas. Y añade que, en la presente controversia, lo que se busca es que la salida a la crisis política sea decidida por la ciudadana a través de las urnas con la elección de un nuevo Congreso de la República.

- En consecuencia, puntualiza que para que se considere cumplida la condición prevista en la Constitución para que se proceda a la disolución del Congreso de la República, la denegatoria de la confianza no solo se manifiesta cuando formalmente se vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino, también, cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento.

- Finalmente, precisa que el demandante ha cuestionado de manera general el contenido del Decreto Supremo 165-2019-PCM por lo que se debe entender como una pretensión accesoria.

- Añade, además, que el demandante no ha invocado el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, referido a los efectos de las sentencias en los procesos competenciales, o alguna otra norma o jurisprudencia que habilite al Tribunal Constitucional a dejar sin efecto una norma como consecuencia de haberse identificado un menoscabo en las competencias de un órgano constitucional por el uso indebido de una competencia por parte de otro.

Informe jurídico elaborado por el abogado Cesar Landa Arroyo a solicitud del Poder Ejecutivo y anexado a la contestación de la demanda

- El informe jurídico detalla la constante tensión existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde el periodo presidencial del 2016, en el cual resalta la decisión de este último de acelerar el proceso de renovación de seis magistrados de este Tribunal.

- Añade que,por ese motivo, el Presidente del Consejo de Ministros hizo cuestión de confianza, el 30 de septiembre de 2019, respecto de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, referida a la elección de magistrados, con el fin de permitir un proceso abierto y plural, a efectos de renovar la composición del Tribunal bajo principios de publicidad, pluralidad y participación ciudadana, que facilite seleccionar como magistrados a profesionales honestos, independientes, neutrales y con trayectoria democrática.

- Afirma que tras la culminación del discurso del Presidente del Consejo de Ministros en el que se sustentó la cuestión de confianza y el rechazo de la cuestión previa presentada por la congresista Indira Huilca Flores para que se debata el pedido presentado, se configuróun rechazo a la cuestión de confianza implícito o tácito, el mismo que fue reiterado cuando se eligióa uno de los candidatos como magistrado. Por este motivo, el Presidente de la República declaró la disolución del Congreso de la República, al haberse producido el segundo rechazo ala confianza del Gobierno.

- Señala que la votación posterior a la frustrada elección de los magistrados, en la que el Pleno del Congreso aprobó el otorgamiento de la confianza solicitada, fue una mera formalidad que buscó impedir que se produjese la disolución constitucional del Congreso de la República, 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.

- El informe puntualiza además que en contextos de tensión política entre el gobierno y la oposición se requiere de legitimidad constitucional para el procedimiento de elección de magistrados, sobre la base de una convocatoria pública y abierta, que genere confianza en la sociedad de la elección de los magistrados de este Tribunal.

- Finaliza sus argumentos con la siguiente afirmación: 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.

C. AMICUS CURIAE

Con fecha 3 de diciembre de 2019, este Tribunal admitió como *amicuscuriae* al Defensor del Pueblo, el señor Walter Francisco Gutiérrez Camacho;al señor Juan Pablo

Felipe Chanco, a la señora Celia Beatriz Mejía Mori, al señor Adrián Barrientos Vargas, en representación del "Frente de lucha contra la corrupción de la sociedad civil organizada", y al señor Alberto Núñez Herrera, en representación del movimiento político "Abre tu mente por un Nuevo Perú".

Informe presentado por el Defensor del Pueblo

Cabe destacar que, conforme al artículo 162 de la Constitución, corresponde al Defensor del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Como fue señalado *supra*, el Defensor del Pueblo presentó un informe escrito como *amicuscuriae* en el presente proceso, cuyos argumentos son los siguientes:

- Señala que, de las atribuciones que le han sido asignadas por la Constitución se desprende que puede emitir opiniones y/o recomendaciones de oficio sobre actos u omisiones de entidades púbicas que afecten o pongan en peligro la vigencia plena de los derechos fundamentales.

  Agrega que debe velar por el correcto cumplimiento de las labores que llevan a cabo todaslas instituciones del Estado, ya que el ejercicio arbitrario de alguna competencia o función puede incidir negativamente en el ejercicio y/o goce de los derechos fundamentales de las personas.

- Refiere que la totalidad de la clase política del país, en especial la que tiene el poder público por elección, tienen el deber de concretar los mandatos constitucionales por medio de los canales institucionales previstos en la Constitución, como una garantía de respeto a los derechos fundamentales, y deben sumar esfuerzos para legitimar nuestra democracia ante la ciudadanía.

- Señala además que las situaciones de confrontación política generan niveles de inestabilidad que afectan el goce efectivo de los derechos fundamentales. Añade que un Estado Constitucional orientado al bien común debe sustentarse en una distribución de poderes, con independencia en su funcionamiento, regida bajo un sistema de pesos y contrapesos que permita limitar el ejercicio del poder y garantizar así, las libertades ciudadanas y los derechos fundamentales.

- Ahora bien, respecto de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo,sostiene que el principio de separación de poderes es uno de los pilares esenciales de nuestro modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho, el cual exige que los poderes del Estado no interfieran con el ejercicio de las atribuciones y competencias de otros.Exige también la aplicación de la teoría de los pesos y contrapesos, la cual reconoce que entre estos poderes debe existir

un control reciproco para que ninguno se exceda de sus atribuciones constitucionales.

El Defensor del Pueblo argumenta que el principio de cooperación exige que las funciones y competencias de los poderes y demás entidades estatales respondan a la ejecución de los fines y valores constitucionales del Estado. Refiere que en la Constitución existen ejemplos palpables de la aplicación práctica de este principio, como la delegación de facultades legislativas, la concurrencia del Consejo de Ministros o los ministros por separado para participar en las sesiones del Congreso de la República, y el mecanismo de elaboración de la Ley del Presupuesto.

- Añade, por otro lado,que, conforme al principio de solución democrática, de no conseguirse una solución por medidos institucionales, las vías adecuadas para resolver las controversias entre podres que puedan devenir en graves crisis políticas institucionales serán el diálogo y la deliberación. Señala que esto se visibiliza en el artículo 134 de la Constitución, por cuanto permite la realización extraordinaria de elecciones para la conformación de un nuevo Congreso de la República, cuando este ha sido disuelto por negarle la confianza a dos Consejos de Ministros.

  Argumenta también que el principio de separación de poderes exige que no deben existir presiones e injerencias en el cumplimiento autónomo e independiente de las funciones constitucionales encargadas a los poderes y órganos constitucionales del Estado, pero que, en aplicación del principio de balance y control entre poderes como mecanismo de pacificación democrática, se debe alcanzar un consenso institucional para lograr una salida constitucional a esta crisis.

  Por otro lado, refiere que es indispensable que este Tribunal determine los asuntos que válidamente pueden ser objeto de una cuestión de confianza, de manera que no se desvirtué en un mecanismo que le permita al Poder Ejecutivo suprimir o sustraer de forma constante las atribuciones del Poder Legislativo.

- El Defensor del Pueblo advierte que la censura ministerial habría sido empleada por los congresistas como un mecanismo de presión para propiciar la renuncia de los ministros. De igual forma, detalla que el uso de la figura de la vacancia presidencial como respuesta a un ataque o contraataque del Poder Ejecutivo, supone un ejercicio abusivo y arbitrario de esta figura constitucional.

- Sostiene, además, que el desarrollo del mecanismo político de la cuestión de confianza requiere la realización de competencias coordinadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, y que se trata de una relación horizontal, aunque contrapuesta, entre estos poderes públicos, entre los que no existe una relación jerárquica.

- Ahora bien, respecto de la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para suspender un trámite parlamentario, señala que la práctica ha admitido que puedan suspender procedimientos tales como la censura ministerial.Afirma que ello se evidencia en los hechos ocurridos en septiembre de 2017, cuando Fernando Zavala presentó una cuestión de confianza con la finalidad de evitar la censura de Marilú Martens, Ministra de Educción en la referidafecha.

- Refiere también que la cuestión de confianza presentada para la modificación del mecanismo de elección de magistrados a este Tribunal se condice con el fin que persigue el Poder Ejecutivo con la política de lucha contra la corrupción y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, contenidas en la Política General al 2021 aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM.

- Detalla además que, si bien el debate y votación de la cuestión de confianza debe efectuarse por el Congreso de la República, su ejercicio debe ir acompañado de una conducta acorde con los principios de cooperación y solución democrática, además de respetar las instituciones que forman parte del principio de balance entre poderes públicos.

  Por ello, refiere que las actuaciones del Congreso de la República no deben estar dirigidas a convertir en ineficaz la cuestión de confianza planteada por los ministros o por el Presidente del Consejo de Ministros, pues ello atentaría contra el principio de balance entre poderes establecido en nuestra Constitución.En ese sentido, estima que en la presente controversia debe tenerse en cuenta que al posponer el debate parlamentario sobre la cuestión de confianza y proceder con la elección de los magistrados a este Tribunal, el Congreso de la República habría eliminado la eficacia de la cuestión de confianza.

- Añade también que la aprobación de la cuestión de confianza supone que existe un compromiso de respetar las finalidades propuestas, lo que tampoco implica que no se puedan hacer los cambios que el Congreso de la República considere pertinentes, sin que ello suponga la desnaturalización de los proyectos.

- Por otro lado, sostiene que la legitimidad del ejercicio de la disolución del Congreso de la República no depende únicamente de que se hayan producido dos censuras o rechazos de confianza al Gabinete, sino que su decisión tenga como finalidad restaurar la gobernabilidad afectada por las actuaciones de los congresistas.

- Ahora bien, respecto de la alegada figura del rechazo fáctico de la cuestión de confianza, el Defensor del Pueblo argumenta que, de una interpretación literal de la Constitución se desprende que el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza se produce a través de la votación en el Pleno del Congreso.

No obstante ello, refiere que, como se ha indicado en el Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso de la República, publicado el 25 de noviembre de 2019, otorgarle un margen de discrecionalidad al Ejecutivo a fin de determinar, sin más criterio que el suyo, en qué casos se ha denegado o concedido la confianza supondría un peligro para el equilibrio de poderes, es decir, aclara que podría generar un precedente de acuerdoal cual los mandatarios podrían concluir, cuando convenga a sus intereses, que existió un rechazo fáctico de la cuestión de confianza, lo que les permita emplear arbitrariamente el mecanismo de disolución del artículo 134 de la Constitución.

- Sostiene además que,al ser posible que se den situaciones en las que el Congreso de la República, a través de determinadas acciones, vuelva ineficaz el pedido de confianza planteado por el Poder Ejecutivo, es necesario que este Tribunal determine si tal conducta puede interpretarse como una denegatoria de la cuestión de confianza.

Agrega que la decisión que emita el Tribunal debería tener un carácter prospectivo que permita superar las eventuales desavenencias que se hayan generado durante el interregno parlamentario, y debe precisar las funciones correspondientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo en el que se encuentra disuelto el Congreso de la República.

- Finalmente, Defensor del Pueblo concluye que es un deber de este Tribunal establecer los límites a la facultad legislativa durante el interregno parlamentario, así como las funciones de la Comisión Permanente.

II. FUNDAMENTOS

§1. NATURALEZA DEL CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS

1. Conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución, corresponde a este Tribunal conocer los conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. La legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución, y en él 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) cualesquiera poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí.

2. De acuerdo con el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectanlas competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponden a otra.

3. Este Tribunal ha sostenido 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—. Pero tal descripción no agota las formas en las que puede manifestarse un conflicto competencial.

4. Los conflictos positivos se presentan cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. Por el contrario, el conflicto negativo se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otraentidad estatal, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta el ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.

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

6. 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 intervinientes, 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 de interferencia: se produce cuando las competencias de dos o más entidades están relacionadas entre sí hasta el punto en que una de éstas no puede ejercer las suyas sin que la otra realice determinadas actuaciones.

7. En el caso de autos, la Comisión Permanente alega en su demanda de conflicto competencial que existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Señala que ambos poderes conocen perfectamente suscompetencias, pero, sin embargo, uno de ellos ha realizado un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.

8. El proceso competencial resulta de importancia justamente para dirimir las controversias que se susciten en torno a las atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado y, en consecuencia, el desarrollo del sistema democrático requiere que los casos como el presente sean deliberados y resueltos por este órgano de control de la Constitución.

9. Como este Tribunal ya pusiera de relieve, una controversia que gira en torno a la legitimidad de la disolución del Congreso de la República constituye uno de los más importantes y urgentes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso competencial establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución.

10. Así,este Tribunal, como órgano de cierre de la interpretación constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, evaluará la actuación del Poder Ejecutivo a fin de determinar si en el presente caso la disolución del Congreso de la República fue dispuesta en concordancia con las competencias de los poderes involucrados y de conformidad con la Constitución.

11. Para adoptar dicha decisión, este Tribunal analizaráel principio de separación de poderes en nuestro sistema constitucional, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dentro de las cuales se encuentran la institución de la cuestión de confianza y la potestad para la disolución del Congreso de la República.

§2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERESY LA IMPORTANCIA DEL EQUILIBRIO ENTRE PODERES

12. Nuestra Constitución señala en su artículo 43, que da inicio al Título II referido al Estado y la Nación,que: "(l)a 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".

13. Los conceptos de democracia y limitación o separación de poderes, esenciales para los Estados constitucionales modernos, tienen sus orígenesen los antecedentes de la cultura occidental, Grecia y Roma, cuyas sociedades implementaron mecanismos para limitar el poder y así garantizar la libertad y los derechos de sus ciudadanos.La democracia en Atenas se desarrolló progresivamente entre los siglos VII y V a.C., a partir de las reformas implementadas por Dracón, Solón, Clístenes y Efialtes. Asimismo, filósofos comoSócrates, Platón y Aristóteles se ocuparon, entre otros temas, de determinar cuál era la mejor forma de gobierno. Aristóteles, el último de ellos cronológicamente, se decantó en sus escritos por un sistema de gobierno que tuviera una Constitución mixta, es decir, una que combinara elementos de los diferentes tipos de gobierno con el objeto de limitar el poder.

14. Por otro lado, la República romana, establecidaen el año 509 a.C. tras una revolución contra los abusos del rey, tenía un sistema de gobierno con una Constitución mixta. Efectivamente,el historiador griego Polibio, que vivió en el

siglo II a.C., señaló en su libro *Historias* que los romanos combinaron con éxito en su constitución republicana elementos de tres formas de gobierno:democracia, aristocracia y monarquía. En la República romana el poder estaba dividido entre la asamblea, que representaba al pueblo, el senado y los diferentes magistrados, como los cónsules y los tribunos.

15. Los conceptos de libertad y limitación del poder estuvieron desde entonces siempre presentes en la cultura occidental, aun cuando parecieran debilitarse en las diferentes épocas y lugares en que se impuso o se trató de imponer una forma de absolutismo monárquico o un régimen tiránico o dictatorial. Así, durante la Edad Media también ocurrieron progresos relevantes en materia de limitación del poder, como la firma de la Carta Magna en Inglaterra en el año 1215, mediante la cual los barones buscaron limitar el poder creciente del rey. En esa época aparecieron en Europa asambleas y parlamentos que evolucionaron paulatinamente hasta incluir la representación de todos los estamentos de la sociedad.

16. Todo esto sirvió de inspiración para que, siglos después, en la Europa de la Edad Moderna, durante el auge del absolutismo monárquico, diversos filósofos escribieran nuevamente sobre cuál era la mejor forma de gobierno y los mecanismos para limitar el poder.Las tensiones sociales y políticas, así como las tendencias liberales y anti absolutistas entonces imperantes llevarían a las revoluciones inglesa, francesa y americana, que pusieron coto al absolutismo y permitieron implementar reformas políticas inspiradas en las ideas de los grandes filósofos de la época, que condujeronfinalmente al establecimiento de gobiernos constitucionales en los cuales el poder se encuentra limitadoy los derechos de las personas garantizados.

17. Así, en Inglaterra, durante el siglo XVII, a raíz de una serie de guerras civiles y revoluciones se daría inicio al tránsito del absolutismo a la monarquía constitucional, en la cual el poder del rey se encuentra limitado.En todo ese proceso tuvo especial influencia el pensamiento del filósofo inglés John Locke, quien en el segundo tratado de su obra *Dos tratados sobre el gobierno civil* (1689), hizo notar la importancia de que el Legislativo y el Poder Ejecutivo estén en diferentes manos "como lo están en todas las Monarquías moderadas, y en los Gobiernos bien enmarcados". Justificaba tal separación del podercon el siguiente argumento:

> (...) debido a que puede ser una tentación demasiado grande para la fragilidad humana, apta para alcanzar el poder, que las mismas personas, que tienen el poder de hacer leyes, tengan también en sus manos el poder de ejecutarlas, porque podrían eximirse de obediencia a las leyes que hacen, y ajustar la ley, tanto en su elaboración como en su ejecución, para su propio beneficio privado (...).

18. La obra de John Locke, junto con los sucesos ocurridos en Inglaterra inspiraron a su vez al Barón de Montesquieu, filósofo francés que estableció con la mayor claridad, en el Libro XI de su obra *El Espíritu de las Leyes* (1743), los principios rectores que han inspirado la concepción moderna de la separación de poderes:

> En cada gobierno existen tres tipos de poderes: el legislativo; el ejecutivo con respecto a las cosas que dependen de las leyes de las naciones; y el ejecutivo en relación con las materias que dependen de la ley civil.
>
> En virtud del primero, el príncipe o magistrado promulga leyes temporales o perpetuas, y enmienda o abroga aquellas que ya han sido promulgadas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública, y provee contra las invasiones. Por el tercero, castiga a los criminales, o determina las disputas que surgen entre los individuos. Al último le llamaremos el poder judicial, y al otro, simplemente, el poder ejecutivo del estado.
>
> (...)
>
> Cuando los poderes legislativo y ejecutivo están unidos en la misma persona, o en el mismo cuerpo de magistrados, no puede haber libertad; porque pueden surgir temores, de que el mismo monarca o senado puedan promulgar leyes tiránicas, para ejecutarlas de una manera tiránica.
>
> Nuevamente, no hay libertad si el poder judicial no se separa del legislativo y el ejecutivo. Si se uniera con el legislativo, la vida y la libertad del sujeto estarían expuestas a un control arbitrario; porque el juez sería entonces el legislador. Si se uniera con el poder ejecutivo, el juez podría comportarse con violencia y opresión.
>
> Habría un final para cada cosa, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera esos tres poderes, el de promulgar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las causas de los individuos.

19. La separación de poderes de Montesquieu tenía entonces 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.Las ideas de Montesquieu tuvieron gran influencia en la Revolución francesa de 1789, realizada contra el absolutismo del rey y el sistema estamental del Antiguo Régimen. Como reflejo de ello, en el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se expresa con

contundencia que: "(t)oda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución".

20. En 1789 también entraría en vigencia la Constitución de los Estados Unidos de América,país que surgió como consecuencia de la revolución de las Trece Colonias contra el dominio británico. Este documento refleja la influencia del pensamiento de John Locke y de Montesquieu. Cabe notar que *El Federalista*(1787-1788), colección de 85 ensayos escritos por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay para promover la ratificación de la Constitución de Estados Unidos, ha sido considerado históricamente una fuente contemporánea autoritativa para analizarla.

21. En el *Federalista 51*, titulado *La estructura del gobierno debe proveer los controles y equilibrios apropiados entre los diferentes departamentos*, 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.

22. Así, James Madison, mediante un análisis que toma en cuenta la naturaleza humana de quienes habrán de dirigir cualquier gobierno, articula la idea de "checks and balances" de la siguiente manera:

> Pero 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, comoen todos los demás casos, hecha acorde al peligro de ataque. La ambicióndebe contrarrestar la ambición. El interés del hombre, debe estar conectadocon 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.
>
> Pero, ¿qué es el gobierno mismo, sino la mayor de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno.Si los ángeles gobernaran a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno. Al enmarcar un gobierno que será administradopor hombres sobre hombres, la gran dificultad radica en esto: primero debespermitir al gobierno controlar a los gobernados; y en el siguiente lugar obligarlo a controlarse a sí mismo. Una dependencia en las personas es, sin duda, el principalcontrol sobre el gobierno; pero la

experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidadde precauciones auxiliares.

Esta política de suministrar, por intereses opuestos y rivales, el defecto demejores motivos, podría rastrearse a través de todo el sistema de asuntos humanos,tanto privados como públicos. Lo vemos particularmente exhibido en todas las distribuciones de poder subordinado; donde el objetivo constante es, dividir y organizar varias oficinas de manera tal que cada una pueda ser un control sobre la otra; que el interés privado de cada individuo pueda ser un centinela sobre losderechos públicos. Estos inventos de la prudencia no pueden ser menos necesarios en la distribuciónde los poderes supremos del estado.

23. Como puede apreciarse, la idea de los "checks and balances" sirve para que los diferentes poderes (compuestos por diferentes personas) al tener intereses 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.

24. Las ideas de Montesquieu fueron fundamentales para implementar un sistema republicano y presidencialista en los Estados Unidos de América, basado en la división tripartita del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como modelo alternativo al sistema parlamentario de origen británico. Este nuevo modelo de gobierno consagró los ideales antiguos de una constitución mixta. Ambos modelos inspirarían a otros países a adoptar variantes propias de los mismos.

25. La posterior historia del constitucionalismo fue tumultuosa, y tuvo idas y venidas en la mayoría de países. Pero el concepto de limitacióno separación del poder, implementado de una u otra manera en los modelos de gobierno parlamentario y presidencialista, ha sido desde entonces un elemento esencial en todos los Estados constitucionales modernos. Efectivamente, sin un mecanismo de limitación o separación del poder no puede existir una Constitución. En palabras de Antonio-Carlos Pereira Menaut, una Constitución:

> En sentido material es una *limitación del poder, llevada a cabo por medio del Derecho (y también de la Política) y afirmando una esfera de derechos y libertades en favor de los ciudadanos.* El aspecto de "limitación del poder" da lugar a la separación o división de poderes, que ello se haga "por medio del Derecho" genera el Imperio del Derecho o Estado de Derecho, y la "esfera de derechos y libertades" da lugar a los que toda Constitución contiene, bien en el propio texto, como la mayoría, o bien en una declaración o carta añeja, como en el caso norteamericano y en la Unión Europea.[Pereira Menaut, Antonio-

Carlos (2016). Lecciones de Teoría Constitucional y otros escritos.Santiago de Compostela: Andavira Editora, p. 22].

26. Al respecto, este Tribunal ha señalado que la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, constituye, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Constitucional. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura[Sentencia 0023-2003-AI/TC, fundamento 5].

27. Asimismo, este Tribunal ha señalado que lo concerniente a la separación de poderes y al régimen político diseñados por la Constitución es un límite para su reforma, por ser parte de una especie de "núcleo duro" conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 49].

28. Pero nuestro sistema de división de poderes tiene ciertas particularidades, que no son más que adaptaciones a nuestra propia realidad y necesidades. Como ha sido notado por este Tribunal, el principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Constitución ha establecido la existencia de órganos constitucionales, así como de los gobiernos regionales y los gobiernos locales [Sentencia 0005-2007-PI/TC, fundamento 21].

29. Por otro lado, cabe destacar que, como será explicado en mayor detalle en la sección siguiente, el modelo de gobierno constitucional en la República del Perú tiene una base presidencialsobre la cual se han agregado algunas instituciones propias del parlamentarismo, las cuales alteran la división de poderes que distingue al sistema presidencial [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 53].

30. Ahora bien, tampoco debe entenderse la separación de poderes como un antagonismo o ausencia de colaboración. Los mecanismos de control (*checks and balances*) pueden coexistir con mecanismos de colaboración entre poderes. De acuerdo con Karl Loewenstein:

> (...) la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. *Primero*:

los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas; (...). *Segundo*: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su acción; (...).En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos. [Loewenstein, Karl (1979). Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 252-253].

31. En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado que la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por ella también se desprende el principio de colaboración de poderes[Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24]. Es decir, las relaciones entre diferentes poderes contienen mecanismos de control y de colaboración. Y el ejercicio de tales poderes tiene por fin principal la defensa de la persona humana y el respeto por su dignidad, conforme al artículo 1 de la Constitución.

32. En tal sentido, este Tribunal ha señalado, en el fundamento 56 de la Sentencia 0006-2018-PI/TC que, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, nuestra forma de gobierno tiene los siguientes rasgos de identidad:

> **Principio de separación de poderes propiamente dicho:** Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes públicos.
>
> Con base al principio de separación de poderes, es claro que nuestro modelo no aspira —a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario— a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe una suerte de un "primer poder" del Estado. Se reconoce la división de poderes y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.
>
> **Principio de balance entre poderes:** Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el

respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); *mecanismos de control recíproco* (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y *mecanismos de equilibrio entre poderes* (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).

Además de que no hay poderes subordinados, a lo cual se refería el principio anterior, el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.

Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo.

Principio de cooperación: Conforme a este principio, las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional", el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, sobre la base de este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o s políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad

política y optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente cierto en el caso del análisis que le corresponde realizar el Tribunal Constitucional en los asuntos sometidos a su conocimiento, atendiendo al rol moderador y pacificador de conflictos que le caracteriza.

Principio de solución democrática: Este principio pone de relieve que frente a un entrampamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberadas, es decir, mediante el diálogo institucional o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos.

33. Así las cosas, tenemos que nuestra Constitución dedica un capítulo especial a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que se refieren a la cuestión de confianza y la disolución del Congreso de la Repúblicapor parte del Presidentede la República(artículos 130 y siguientes). Es en el marco de tales relaciones que se produce el conflicto de competencias materia del presente caso.

34. Por tanto, en la medida que la cuestión de confianza es una institución que forma parte de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta necesario, a fin de resolver la presente controversia, analizar primero cómo se han desarrollado esas relaciones en la historia del constitucionalismo peruano, para así entender cabalmente cómo es que es que se ha insertado y articulado en nuestro sistema constitucional la cuestión de confianza.

35. En ese sentido, y a fin de entender la naturaleza y el origen de esta institución, una prolija interpretación de los artículos 132 y 134 de la Constitución requerirá, como no podía ser de otro modo, indagar respecto de las razones históricas que justificaron, en nuestra experiencia nacional, la inserción de la cuestión de confianza. Es por ello que, para este Tribunal, resulta fundamental explorar la evolución de nuestro constitucionalismo en todo lo concerniente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues ello permitirá comprender en su real dimensión la institución de la cuestión de confianza.

§3. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO PERUANO

36. Este Tribunal advierte que en la demanda se han señalado distintas atribuciones que el Poder Ejecutivo habría asumido en desmedro de las competencias constitucionalmente asignadas al Congresode la República, lo cual menoscabaría sus funciones. Ahora bien, determinar la distribución de las competencias asignadas a ambos órganos demanda el conocimiento de la forma de gobierno estipulada en la Constitución de 1993. No se trata, y es importante decirlo, de una tarea de sencilla dilucidación, ya que distintas instituciones contenidas en su

articulado son, al menos en nuestro constitucionalismo, empleadas de forma poco frecuente, tal y como ocurre con la cuestión de confianza y la potestad del Presidentede la Repúblicade disolver el Congreso de la República.

37. En ese sentido, y a fin de poder comprender dichas instituciones en sus reales dimensiones, este Tribunal no puede ignorar el origen y desenvolvimiento histórico de las distintas formas parlamentarias que, progresivamente, se han desarrollado en nuestro constitucionalismo, y que han permitido insertar una serie de importantes mecanismos de fiscalización a la labor del Poder Ejecutivo. Tampoco debe perder de vista que el hecho de intentar encajar nuestra forma de gobierno en el modelo presidencialista o parlamentarista es un esfuerzo que, en buena medida, no cuenta con un puerto seguro, y ello porque nuestro diseño institucional ha sido fruto de nuestra propia realidad y se ha configurado en un entorno político y social diferente a lo ocurrido en otras latitudes.

38. Se trata, pues, de un modelo *sui generis*, lo cual, como no podía ser de otro modo, obliga a que las respuestas en torno a los alcances de las atribuciones de los principales órganos del Estado deban ser hallados en nuestro constitucionalismo histórico y no necesariamente en las constituciones o jurisprudencia de otros países. En efecto, y aunque el constitucionalismode cuño occidental tiene sus raíces en las experiencias forjadas en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, lo cierto es que el desarrollo y el reconocimiento de las principales instituciones que forjaron nuestra particular forma de gobierno solo es posible de ser identificado en nuestra propia experiencia histórica.

39. Este proceso inicia, como no podía ser de otra forma, con la independencia, ya que este episodio generó en distintos pensadores nacionales la necesidad de elucubrar alguna fórmula política que permitiera una adecuada convivencia en la convulsa sociedad de aquella época. Descartada la propuesta monarquista de José de San Martín, se optó por una república. No fue una decisión sencilla, ya que se trataba de la administración de un espacio geográfico habituado a las costumbres y usanzas españolas. Era, en esencia, una *tabula rasa*, pero lo que sí era evidente era que el Perú no era una continuación de España o una réplica del antiguo Imperio Incaico: ese nuevo país, "el Perú mestizo, el Perú definitivo, hay que reconocerlo en esta transformación que se va a desarrollar en todos los campos de la vida" [De la Puente Candamo, José A. (1971). Notas sobre la causa de la independencia del Perú. Lima: Sesquicentenario de la Independencia, p. 28].

40. De este modo, entender la forma de gobierno vigente no es una tarea viable si es que no se conoce, en su verdadera dimensión, el proceso histórico en que las formas parlamentarias fueron introducidas. Y es que ellas "no fueron producto de una ley importada, ni menos de una ingeniería constitucional, sino de una práctica propia que se fue moldeando, imponiendo y consolidando en el siglo [XIX]" [Planas Silva, Pedro (1998). Democracia y tradición constitucional en el Perú.

Lima: Editorial San Marcos, p. 52]. Corresponde, en ese sentido, que este Tribunal efectúe un recuento de los principales hitos que, además de marcar nuestra vida republicana, son importantes para entender la implantación de distintas instituciones en nuestra Constitución vigente.

3.1. La doctrina rígida de la separación de poderes y su incidencia en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los inicios del constitucionalismo peruano

41. La primera respuesta a las fórmulas absolutistas fue el reconocimiento del principio de separación de poderes. Sin embargo, al igual que en el escenario francés, ocurrió en el Perú que su estricta observancia terminó por generar, al menos en los momentos iniciales de la república, un sometimiento del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, que se basaba en el temor y las remembranzas que aquel generaba por las analogías que solían realizarse entre los presidentes y los monarcas.

42. Es así que nuestro primer constitucionalismo optó por el reconocimiento de una suerte de concepción rígida del principio de separación de poderes, la cual supuso que no existieran canales de conducto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y que, además, este sometiera a aquel con el propósito de evitar el surgimiento de potenciales tiranos y autócratas. Este primer momento de tensión entre ambos órganos se reflejó en la conocida propuesta del diputado Mariano José de Arce, quien, ante la retirada de José de San Martín del territorio peruano, sostuvo que "como quiera que el Congreso debe retener cuanta autoridad sea dable para hacer cumplir sus determinaciones y corriendo el riesgo de que un Poder Ejecutivo extraño, aislado y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar partido de oposición, era necesario que el Congreso conserve el Poder Ejecutivo".

43. Producto de esta propuesta fue creada la Junta Gubernativa, que no tuvo los resultados deseados por la presencia española en territorio nacional, y que demandaba la existencia de un Ejecutivo ágil y con un importante margen de maniobra. La primera Constitución estrictamente peruana, que fue la de 1823, también generó una dependencia similar, en la medida en que el Presidente de la República era designado por el Congreso de la República, que era el único órgano llamado a proponer y aprobar leyes. Se dijo en aquel momento que "(s)i el Poder Ejecutivo era una sombra, el Presidente de la República vino a resultar la sombra de una sombra" [Basadre, Jorge (1968). Historia de la República del Perú. Tomo I. Lima: Editorial Universitaria, p. 68]. La reacción a este nulo poder, materializada en la Constitución de 1826, fue la de un jefe de carácter vitalicio, lo que supuso adoptar una fórmula contraria, pero no por ello menos autoritaria.

44. En efecto, la lógica inicial de los constituyentes peruanos fue la de evitar cualquier mecanismo de diálogo y cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta cuestión, en todo caso, empezó a ser paulatinamente dejada de lado desde la Constitución de 1828. Y es que "(e)l mérito principal de la Constitución del 28 es haberse alejado, al organizar los Poderes, de los excesos opuestos en que cayeron las constituciones del 23 y 26 (...). La una debilitaba demasiado al gobierno, la otra al Congreso. Era necesario un punto medio, una solución de equilibrio" [Villarán, Manuel Vicente(1962). Páginas Escogidas. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A, p. 49]. El balance que encontró este documento se fundamentó en el otorgamiento de potestades al Ejecutivo con las que no contó en el texto de 1823, como ocurrió con el caso de la iniciativa en materia legislativa a través de los ministros, la posibilidad de poder observar las leyes, e incluso el que pueda recibir por parte del Congreso de la República, atribuciones excepcionales en caso de invasión o sedición. Del mismo modo, esta carta constitucionalizó el deber de los ministros de dar cuenta a las Cámaras del Congreso en relación con el estado de su respectivo ramo, así como de responder los informes que ellas pidieran. Se trataba, pues, del inicio de una lenta pero progresiva inserción de canales de comunicación y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

45. Sin perjuicio de ello, es importante recordar que aquella rígida noción de la separación de poderes, bastante presente en los primeros años de la república peruana, desembocó en constantes episodios de anarquía en la primera mitad del siglo XIX. Tampoco faltó la presencia de presidentes y/o autoridades con marcada vocación autoritaria, cuestión que se reflejó en el hecho que el Congreso de la República, "idólatra de la libertad y del sistema republicano, hubo de claudicar más de tres veces, voluntariamente, de sus quimeras democráticas, para ceder a las necesidades imperiosas de la guerra", lo cual se presentó cuando, pese a la conocida aversión al Ejecutivo unipersonal, entregó el mando a Riva Agüero, a Sucre, a Torre Tagle y a Bolívar [Porras Barrenechea, Raúl (1974). Ideólogos de la emancipación. Lima: Editorial Milla Batres, p. 105]. Si, por un lado, el Congreso intentó reducir considerablemente las atribuciones del Presidente de la República, por el otro existieron personajes que intentaron someter al máximo al órgano deliberativo del Estado.

46. Lo que, en todo caso, se desea reflejar es que el principio de separación de poderes, aplicado a nuestra realidad, inició por brindarnos una noción de no colaboración entre los órganos estatales, y esto supuso, las más de las veces, que la pugna entre ellos era por determinar quién terminaba por someter al otro. La Constitución de 1828 inauguró la instalación de formas decolaboración mutua, las cuales también generaron la inserción de distintas formas parlamentarias en un modelo que se caracterizaba por acercarse en cierta medida al presidencialismo norteamericano. De esta inicial mixtura empezó a forjarse nuestra forma de gobierno autóctona.

3.2. El inicio de la inserción de mecanismos de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo en la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX

47. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron, ciertamente, bastante tensas en la primera mitad del siglo XIX. En ese contexto, las constituciones de 1828 y 1834 brindaron oportunidades para el inicio del diálogo a través de la inserción de figuras como las de las memorias de informes de gestión, las cuales eran presentadas por los ministros al iniciarse las sesiones en el Congreso de la República. En el caso especial de la Carta de 1834, esta incorporó el derecho de estos últimos de concurrir libremente a cualesquiera de las Cámaras para participar en los debates con la sola condición de retirarse antes del acto de votación.

48. Estos iniciales conductos de acercamiento entre ambos órganos supusieron, en los hechos, una sana y fructífera forma de introducir frenos y contrapesos entre ellos. Sin embargo, y ello será importante para entender el desenvolvimiento histórico de la forma de gobierno peruana, también se incorporaron, sobre todo a través de la convención constitucional, distintas instituciones propias del parlamentarismo, aunque, evidentemente, con rasgos estrictamente nacionales.

49. En efecto, comprender la forma histórica de gobierno peruana no se reduce únicamente al repaso histórico de las constituciones. Seráfundamental, además, comprender la forma en que los políticos, en el quehacer diario, insertaron distintos mecanismos para el balance del poder. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de esta modalidad se presentó con el empleo del voto de censura, el cual era empleado pese a que las constituciones de la época no hacían ninguna referencia a ella. Se ha indicado que, ya en 1847, la Cámara de Diputados había proclamado su facultad, en el nombre del pueblo, de negarle la confianza a un ministro. El parlamentario Manuel Toribio Ureta lo había asumido como un derecho de las cámaras, y no sorprenderá por ello que el diputado Pedro Quintanapresentara un proyecto que disponía que se haga presente al gobierno la resolución del Congreso de la República de remover al ministro José Gregorio Paz Soldán.[Sobre ello, revisar: Manzanilla, José Matías (1903). El Poder Legislativo en el Perú. Tomo 31. Lima: Anales Universitarios, p. 18]. Similar cuestión ocurriría, poco después, con el ministro Manuel del Río, y aquella propuesta —en el sentido de hacerle saber al Presidente de la República el retiro de la confianza al ministro por parte del Congreso de la República — fue aceptada por el gobierno de Ramón Castilla.

50. 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. Ahora bien, otra institución que, en el afán de limitar las considerables atribuciones del Presidente de la República, sería introducida en el Perú es el Consejo de Ministros. Y es que, aunque los ministros ya existían desde los albores de la república, ellos no se habían presentado como un adecuado

equilibrio en el interior del Poder Ejecutivo. La reunión en una suerte de consejo ya existía, especialmente desde el primer gobierno de Ramón Castilla (1845-1851). Es por ello que, independientemente que se hayan expedido leyes en 1856 y 1862 para su regulación, su empleo parecía una realidad en los hechos. Uno de los gestores de estas iniciativas, el general Mendiburu, afirmaba que:

> En el período anterior de S.E. el Presidente desempeñé dos ministerios y puedo asegurar que no existiendo entonces Consejo de Ministros, el Presidente reunía a éstos en todos los casos y para todos los asuntos que se puntualizaban en el artículo 22 del proyecto. Recuerdo mucho que el nombramiento de Prefectos, de Vocales de la Corte, de miembros del cuerpo diplomático, presentación de Obispos, etc., los contratos, el presupuesto, las memorias de los Ministros, todo se consultaba y acordaba con el Ministerio reunido. Esto mismo se hace actualmente. No hay asunto de los mencionados en esta ley que no se trate y discuta en el Consejo, fuera de otros negocios que no han tenido presentes en el proyecto.[Ver: Planas Silva, Pedro (1998). Democracia y tradición constitucional en el Perú. Lima: Editorial San Marcos, p. 55].

51. No fue casual la inserción del Consejo con el propósito de otorgar un mayor nivel de impacto y trascendencia a los ministros. Se ha afirmado, al respecto, que las leyes de ministros que fueron aprobadas en 1856, 1862 y 1863 se debieron "al deseo generalizado, entonces, de hallar remedio a los excesos de poder que caracterizaban el imperio de los caudillos".[Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A, p. 42].

52. La creación del Consejo de Ministros también generó la necesidad de articular nuevos mecanismos de articulación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Uno de ellos fue el de la exposición, por parte del Ejecutivo, del programa de gobierno que iba a implementarse. Se trató, también, de una práctica parlamentaria que paulatinamente iría institucionalizándose en nuestro ordenamiento, y que empezó cuando el conocido jurista Pedro Gálvez asumió la Presidencia del Consejo de Ministros en el primer "gabinete" de José Balta. La razón de este proceder, explicado por el mismo Gálvez, radicaba en que la representación nacional tenía que estar al corriente del programa que iría a aplicarse.

53. Por otro lado, no puede dejar de resaltarse que el Consejo de Ministros también fue creado para evitar la concentración de las funciones ejecutivas en manos del Presidente de la República. De ahí que, de manera sucesiva, se desarrollarían, tanto en las leyes como en las constituciones, distintas materias que requerirán que el mandatario obtenga la aprobación del Consejo de Ministros. Ciertamente, este órgano no estaba diseñado para vetar o paralizar la iniciativa presidencial, pero sí

ha generado la necesidad de encontrar espacios de debate y consensos al interior del Poder Ejecutivo.

54. Otro de los aspectos en los que se pudo advertir el creciente temor a la figura presidencial se dio con la potestad, en manos del Congreso de la República (o de una de sus cámaras) de acusar al Presidente de la República por disolverlo o impedir su reunión. Sería la Constitución de 1856 la que reconociera, por primera vez, esta posibilidad. En todo caso, esas previsiones no impidieron que, en noviembre de 1857, el coronel Pedro Arguedas, en un hecho insólito en la historia republicana, desalojara, acompañado de un grupo de soldados, a los integrantes de la Convención Nacional. Los miembros del Congreso de la República, que fueron electos con posterioridad, se encargarían de declarar su separación del ejército nacional. Se trató, pues, de un mecanismo que buscó limitar las amplias atribuciones presidenciales que se habían reconocido en la Constitución de 1839.

55. Ahora bien, el desarrollo de las instituciones presidencialistas y parlamentarias y su desenvolvimiento en nuestra especial realidad generó paulatinamente una forma de gobierno que no puede identificarse plenamente con alguno de dichos modelos paradigmáticos, a lo que contribuyó, evidentemente, la inserción del Consejo de Ministros. Es así que instituciones como la censura o el voto de confianza tuvieron una particular configuración en la historia constitucional peruana. Este último, por ejemplo, no siempre se ha empleado en situaciones de quiebre institucional en las que sea necesario dirimir qué órgano ha actuado en resguardo de la ley o la Constitución. En efecto, el voto de confianza se ha empleado, también, como muestra de solidaridad entre la Cámara y el Ministerio, como ocurrió el 23 de febrero de 1922,cuando se acordó reiterar la confianza al Gabinete presidido por Germán Leguía y Martínez, o con el propósito de desvanecer apreciaciones adversas hechas en el curso de una interpelación, como ocurrió con el voto de confianza brindado al Gabinete presidido por Rafael Villanueva el 12 de agosto de 1909.[Ver, al respecto: Villarán, Manuel Vicente. (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Editorial Cuzco, p. 177].

56. Este Tribunal también advierte que la práctica ministerial también es un insumo que no puede ser dejado de lado para comprender, en su debido contexto histórico, distintas instituciones que han sido forjadas en la república peruana. Y es que, pese al vacío o defecto de la ley, la forma en que tanto los congresistas como los integrantes del ejecutivo asumieron el uso de distintos mecanismos propios de los modelos parlamentarios o presidencialistas es la principal referencia para determinar si nuestra constitución histórica avala (o no) determinadas prácticas. Una cuestión de bastante trascendencia ha sido la de la desaprobación de algún proyecto de ley por parte del Congreso de la República como una causal para la dimisión de algún ministro. Es cierto que ello nunca ha sido implementado en

alguna normatividad particular, pero de eso no se desprende que haya sido prohibido por la práctica ministerial y/o parlamentaria. Por ejemplo:

> Pedro Mariano García, Ministro de Hacienda de Pezet, renunció el 21 de noviembre de 1864 por el rechazo de un proyecto sobre consignaciones de Guano. El Gabinete presidido por el Contralmirante Melitón Carbajal renunció el 13 de agosto de 1914, porque en la Cámara de Senadores fue rechazado un proyecto gubernativo sobre emisión de cheques circulares. El Ministro de Hacienda Francisco Tudela renunció el 10 de septiembre de 1914 por un desacuerdo con la Cámara de Diputados, que había modificado el proyecto del Gobierno sobre aumento de la referida emisión. El Gabinete presidido por el mismo Tudela renunció el 16 de abril de 1918 porque el Senado insistió en una ley vetada por el Ejecutivo sobre ferrocarriles.[Ver, al respecto: Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Editorial Cuzco, p. 175].

57. Otra de las herramientas fundamentales para el establecimiento de mecanismos de coordinación y fiscalización ha sido el establecimiento de la figura de la interpelación, la cual, al igual que en los otros casos, empezó por ser usada en la práctica parlamentaria antes de su reconocimiento oficial en la Constitución. Como se conoce, fueron tensas las relaciones entre Ramón Castilla y los integrantes de la Convención Nacional de 1855-1856, y esto se materializó en distintos incidentes, uno de los cuales fue el constante empleo de esta figura la cual, curiosamente, no estuvo regulada en la Constitución de 1856. Sería, pues, la Constitución de 1860 la primera que reconociera esta institución.

58. Por otro lado, nuestro constitucionalismo también presentó una particular evolución en lo referente a la posibilidad que concurran, en una sola persona, la calidad de congresista y ministro. Esta posibilidad, bastante usual en los modelos de cuño parlamentario, había sido dejada de lado en los inicios de la república en estricta aplicación de la idea de separación rígida de poderes. Fue así que nuestras primeras constituciones oscilaron entre la fórmula de la prohibición de asumir la investidura y el cese del cargo de congresista para asumir el de ministro, tal y como ocurrirá en el conocido caso de Hipólito Unanue, al ser elegido Secretario de Hacienda de José de San Martín, ya que su nombramiento fue calificado como incompatible por parte del Congreso de la República. Recién, con la reforma constitucional de 1887, se declaró que no vacaban los cargos de Senador y Diputado por admitir el de Ministro de Estado. Esta fórmula será repetida en las constituciones de 1920 y 1933, pues ya formaba parte de nuestro constitucionalismo histórico.

59. Es así que, en las primeras décadas del siglo XX, nuestra forma de gobierno brindaba importantes visos de consolidación. De hecho, las cuestiones que serán debatidas en las cartas de 1920, 1933 y 1979 tendrán más que ver con la

posibilidad de insertar mecanismos de equilibrio entre los órganos que alguna tentativa de bloquear cualquier cauce de colaboración. Esto, al menos, era lo que obraba en el papel, pues son ya conocidos los distintos episodios de fricción entre el Ejecutivo y el Legislativo que se han presenciado a lo largo de nuestra historia republicana.

60. Sin embargo, no serán las únicas reformas de envergadura en el siglo XX. En el seno de las tensiones políticas acaecidas en los gobiernos de Bustamante y Rivero y Belaúnde Terry empezó a elucubrarse la incorporación de alguna herramienta de reacción del Ejecutivo frente a posibilidad que el Congreso de la República pueda usar de forma desmedida instituciones parlamentarias como la censura y la interpelación. Es así como la Constitución de 1979 introdujo la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados en el escenario que se censure o deniegue la confianza a tres consejos de ministros. El contexto político fue determinante para el reconocimiento de esta potestad, ya que, como bien recuerda Pareja Paz Soldán, el Congreso de la República de aquella época se caracterizó por:

> (...) abusar de la potestad de censurar Ministros tal como ocurrió [durante] los gobiernos constitucionales de los Presidentes Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Fernando de Belaúnde (1963-68) (...). Para evitar ese abuso de poder censurar a los Ministros y con el objeto de facilitar su estabilidad, la Carta de 1979 ha dispuesto, 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 Paz Soldán, José (1981). Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Lima: Justo Valenzuela Ediciones y Distribuciones, p. 280].

61. Importante es destacar que, durante la vigencia de la Constitución de 1979 ningún Presidente de la República la invocó para ejercer su potestad de disolver la Cámara de Diputados. Y es que, en su contenido, existían importantes restricciones para poder hacer uso de ella. Se trataba, en buena cuenta, de brindar una herramienta de defensa al Poder Ejecutivo, y no un instrumento para la coerción del Legislativo. De esta forma, se preveía en dicho documento que el Presidentede la República solo podía hacer uso de esta atribución en una sola oportunidad durante el período en el que ejercía el cargo. Del mismo modo, se le vedaba el empleo de dicho instrumento durante el último año de mandato de la Cámara y mientras se encuentre en vigor algún régimen de excepción.

62. Ocurre algo similar con la Constitución de 1993, con la excepción, claro está, del caso que nos convoca. Ahora bien, debe precisarse que, a pesar de que el Presidente de la República invocó, en su mensaje a la nación, diversas cláusulas

tales cláusulas fueron interpretadas de forma compatible —y, por tanto, si tales actos se realizaron en conformidad—con la Constitución. Lo que sí es posible afirmar, al menos en este momento, es que se trata del primer caso, en nuestra historia republicana, en que se judicializa ante una alta corte de justicia la disolución del Congreso de la República. La responsabilidad que se ha otorgado a este Tribunal no puede ejercerse sin el adecuado conocimiento de nuestra constitución histórica, pues, como se ha podido advertir, ella es indispensable para entender la lógica subyacente a la problemática de nuestra forma de gobierno.

63. Independientemente de lo hasta aquí expuesto, este Tribunal considera necesario recordar que la fórmula que, finalmente, hayan decidido incorporar los constituyentes no es determinante para comprobar el buen o mal accionar de los congresistas o de los integrantes del Ejecutivo. Han existido, en el Derecho comparado, experiencias en las que la convivencia entre ambos órganos ha sido pacífica, pese al eventual peso superior que haya sido asignado a uno u otro de ellos. Y es que, como lo recordaba nuestro historiador Jorge Guillermo Leguía, refiriéndose al convulso Perú de la primera mitad del siglo XIX, "no son malos los sistemas que se adoptan sino los hombres que en vez de practicarlos se prestan abyectamente a mixtificarlos y desacreditarlos".[Leguía, Jorge Guillermo. Estudios Históricos. Santiago de Chile: Ediciones Arcilla, p. 192].

64. En ese sentido, no han faltado severas tensiones políticas en nuestra realidad, unas de ellas desarrolladas dentro del margen de lo permitido por la Constitución y otras, como no podía ser de otro modo, con su absoluto desconocimiento. Las primeras suelen presentarse y, de hecho, permiten demostrar la funcionalidad y relevancia de las prácticas democráticas. Las segundas, por el contrario, solo han demostrado poca voluntad y apego a un bien escaso en el Perú: la institucionalidad.

3.3. Principales tensiones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo en la historia de la República peruana

65. Las tensiones, fricciones, e incluso pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo han sido bastante frecuentes, aunque no por ello deseables en las democracias. El modelo peruano no podía ser una excepción, y ello se ha visto reflejado en la actual crisis política que envuelve a dos de los principales órganos del Estado. Ahora bien, este Tribunal considera que, previo a la evaluación del contexto del caso que nos ocupa, corresponde hacer una breve pero necesaria referencia a los constantes escenarios de conflicto que en nuestra historia ha envuelto tanto al Congreso de la República como al Poder Ejecutivo. Algunas de estas tensiones se desarrollaron en el marco de conductas amparadas en la respectiva Constitución, mientras que otras, como es ya conocido, supusieron su notoria inobservancia e, incluso en algunos escenarios, ruptura del orden constitucional.

66. Es sintomático, al menos para el análisis histórico de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, que, poco tiempo después de la proclamación de José de San Martín, el Perú haya presenciado el "motín de Balconcillo", episodio que permitió a José de la Riva Agüero hacerse del poder con apoyo de los militares. Y, si a ello se agrega que, en plena conflicto con España, se dispuso su retiro del cargo por parte del Congreso de la República, es posible ver en qué medida esta fricción pudo tener consecuencias catastróficas para la causa de la independencia. La destitución de Riva Agüero a través de un decreto del Congreso de la República no fue acatada, ya que, según él entendía, las atribuciones de los congresistas habían permanecido en suspenso luego de la última sesión en el Callao, así como por el traslado a Trujillo del mismo órgano legislativo y de los tribunales. Parece ser que, en todo caso, se trató de una medida para propiciar el ingreso de Simón Bolívar a territorio nacional.[Paz Soldán, Mariano Felipe (1972). Historia del Perú Independiente. En: Centro de Estudios Históricos y Militares. El Perú y su independencia. Antología. Volumen III, p. 81]. Es importante destacar que la figura de la vacancia presidencial no se encontraba regulada en la Constitución de 1823, la cual solamente hacía una referencia indirecta en el artículo 76 a la posibilidad de destituirlo, sin que se precisen los supuestos en lo que ello procedería.

67. Por otro lado, en nuestra historia republicana han existido numerosos pasajes en los que, mediante el uso de herramientas y procedimientos constitucionales, se materializó esta pugna. Uno de los primeros momentos se presenció en el célebre discurso de "Yo debo acusar, yo acuso" de Francisco de Paula Gonzáles Vigil, realizado el 7 de noviembre de 1832. Se debatía en ese entonces en la Cámara de Diputados la acusación al Presidente delaRepública, Agustín Gamarra. En aquella oportunidad, y en virtud del artículo 22 de la Constitución de 1828 —que facultaba a dicha cámara de acusar ante el Senado al Presidentede la República por las infracciones de la Constitución—, el conocido clérigo tacneño fue consciente de la magnitud de lo que se decidía en el Congreso de la República, pues se trataba de una ocasión histórica en la que podía reconocerse límites a las aparentemente ilimitadas atribuciones del Presidente. En ese sentido, sostuvo que felicitaba a su patria por las "honorables personas de sus representantes por hallarse ocupada la Cámara en una discusión que debe contarse entre los progresos del sistema americano".[El discurso se puede consultar en: Bákula, Cecilia (compiladora). Textos y testimonios para comprender el Perú en el Bicentenario. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 377-383]. La acusación fue rechazada por la mayoría de votos del Senado.

68. Otro asunto que supuso una fuerte tensión entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se presenció durante el mandato de Ramón Castilla en 1859. El Congreso de la República había acordado que el Consejo de Ministros debía acudir con el propósito de 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 fuertes reacciones en el Congreso de la

República, y una de ellas fue un pedido de vacancia del Presidentede la República firmado por Toribio Casanova, Fernando Casós, Manuel C. Torres, Luciano Benjamín Cisneros y Manuel Seminario Váscones, el cual, sin embargo, fue rechazado por 42 votos en contra y 33 a favor.[Basadre, Jorge (1969). Historia de la República del Perú. Tomo IV. Lima: Editorial Universitaria, p. 196].

69. En 1867 se dio la primera caída de un Gabinete por acción del Congreso de la República. Fue el conocido "Gabinete Tiberópolis", el cual ostentó ese nombre por el título del obispo monseñor Pedro José Tordoya, quien era Ministro de Justicia e Instrucción. El caso se inició a raíz de unos incidentes callejeros en contra de algunos integrantes del Congreso Constituyente de ese año, lo que generó distintos reclamos por la ineficiencia del gobierno. Luego de un altercado entre los congresistas y los ministros del Presidente Prado —de tal magnitud que ocasionaron el retiro del recinto de estos últimos—, se aprobó un voto de censura, que fue aprobado por 38 votos contra 31. El gabinete, por ello, presentó su renuncia, la cual no fue aceptada por el Jefe de Estado. Con posterioridad a estos hechos, se aprobó una ley que prohibía al Presidente de la República despachar con los ministros que hubiesen sido censurados. Frente a esta nueva ley, se presentó un segundo pedido de renuncia de los ministros involucrados, la cual fue aceptada. Como bien refiere Basadre, "(e)ra 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, Jorge. (2005). Historia de la República del Perú. Tomo VI. Lima: Empresa Editora el Comercio S.A, p. 250].

70. Uno de los momentos en que la tensión entre Legislativo y Ejecutivo alcanzó su punto más álgido fue entre el conflicto suscitado entre el Congreso de la República y el Presidente Guillermo Billinghurst, quien, de hecho, llegó a formular un proyecto con el objeto de disolver el Congreso de la Repúblicapara convocar a un plebiscito nacional y disponer la elección de uno nuevo con facultades constituyentes. En su discurso, el Presidentede la República justificó esta medida en que la nación peruana tenía derecho a poner término a una parte de los mandatos legislativos:

> (...) a fin de que coincidan las elecciones legislativa y presidencial si no quiere encerrar la constitucionalidad, el derecho democrático y el orden público en extremos igualmente peligrosos e inaceptables: la disolución del Congreso por el gobierno o la prórroga inconstitucional y absurda de un tercio parlamentario, autorizando la rebelión contra la soberanía nacional que ningún pueblo debe tolerar ya venga del Congreso o ya del Poder Ejecutivo.[En: Diario La Crónica. Edición de 6 de febrero de 1914].

71. La respuesta por parte del Congreso de la República no se hizo esperar. El 4 de febrero de 1914, el Poder Legislativo sostuvo que el accionar presidencial, consistente en cancelar los poderes del Congreso de la República y convocar a elecciones generales para sustituir al Parlamento de la época, era un delito en contra de la soberanía nacional. También precisó que no se le debía ya obediencia porque, según entendía, ya no estaba capacitado para ejercer el cargo. El artículo 88 de la Constitución de 1860 permitía, de hecho, que el Congreso de la República tuviera competencia para declarar la vacancia presidencial. Este caso será distinto al de Riva Agüero, ya que, en aquella oportunidad, no estaba regulada en estricto la figura de la vacancia presidencial.

72. Un conflicto relativamente más reciente, y que de hecho fue una de las razones que ameritaron que la Constitución de 1979 estableciera dentro de sus disposiciones la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados, fue el gobierno sin mayoría parlamentaria de Fernando Belaúnde Terry. Como es posible recordar, el arquitecto tuvo que convivir, durante su mandato, con un Congreso de la República dominado por la alianza entre el APRA y el UNO, lo que terminó por generar diversos roces con los ministros del régimen, que iniciaron con la censura a Oscar Trelles en 1963, al rechazo de la investidura de Edgardo Seoane, y el retiro de confianza a Raúl Ferrero Rebagliati.[Durand Florez, Luis (1993). La República: 1900-1933. En: Compendio Histórico del Perú. Tomo VI. Lima: Editorial Milla Batres, p. 388].

73. Finalmente, y no por ello menos importante, en 1992 el expresidente Alberto Fujimori Fujimori disolvió el Congreso de la República para, posteriormente, convocar a un Congreso Constituyente, el cual terminaría por elaborar la Constitución hoy vigente. En su discurso sostuvo que el cierre obedecía a la inoperancia del Congreso de la República y a la corrupción del Poder Judicial, a lo que debía sumarse la evidente actitud obstruccionista contra los esfuerzos de su gobierno por parte de algunas cúpulas partidarias. Las tensiones empezaron a advertirse, particularmente, desde el año 1991, ya que el Presidentede la República procedió, con relativa frecuencia, a legislar distintas cuestiones que, según el Congreso de la República de la época, eran de su competencia, tales como las cuestiones económicas y laborales.[Klarén, Peter (2005). Nación y Sociedad en la historia del Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 497].

74. Como ha sido posible de advertir, las tensiones políticas han sido moneda frecuente en nuestra vida republicana. Y ello independientemente de si la fórmula adoptada por los distintos constituyentes diera preeminencia al Ejecutivo y al Legislativo. El buen manejo de las instituciones, finalmente, depende de la madurez y la responsabilidad de las personas que ostentan altos cargos en la administración pública. Con cierto nivel de pesimismo, sostenía Francisco García Calderón en 1907 que, en el Perú, "(s)e ensayó la dictadura y la confederación, el despotismo de las asambleas y el despotismo militar. Pero no existía nada seguro

en este tanteo hacia lo desconocido" [García Calderón, Francisco (2001). El Perú Contemporáneo. Obras Escogidas I. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p. 153]. Hoy, y a diferencia de los momentos históricos que se han reseñado en esta sentencia, este Tribunal tiene la oportunidad y la responsabilidad de resolver esta controversia y, con ello, apuntar a un futuro que permita la consolidación de las instituciones democráticas. Para ello, nos toca evaluar si es que el Presidente de la República ha obrado o no dentro del marco de lo constitucionalmente posible o, por el contrario, lo ha hecho de forma contraria al espíritu y literalidad de la Constitución de 1993. Para determinar ello, este Tribunal estima que es necesario examinar el contexto que generó el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en el periodo 2016-2019.

3.4. Las fricciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el período 2016-2019

75. Las tensiones políticas entre ambos poderes del Estado se remontan a las elecciones generales del año 2016. En aquella oportunidad, el partido Fuerza Popular obtuvo 73 de los 130 escaños en el Congreso de la República. Sin embargo, para el cargo de Presidente de la República ningún candidato obtuvo la mayoría exigida por ley para declarar a un ganador. Fue así que los candidatos Keiko Sofía Fujimori Higuchi y Pedro Pablo Kuczynski pasaron a la segunda vuelta electoral, la cual fue realizada el 9 de junio del mismo año. Luego de culminado el escrutinio, se dio como ganador a este último, quien asumiría el cargo de Jefe de Estado acompañado de su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, y de la segunda vicepresidenta, Mercedes Aráoz.

76. Las tensiones al interior de la clase política empezaron a ser visibles el 14 de octubre de 2016, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, cual reformaba algunas disposiciones del Reglamento del Congreso. A través de la modificación se prohibió que sus integrantes renuncien a sus grupos parlamentarios. Esta enmienda fue declarada inconstitucional por parte del Tribunal mediante la Sentencia 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017, ya que se consideró que era contraria a los derechos a la libertad de conciencia y participación política de los congresistas. La decisión fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el día 14 de septiembre de ese mismo año. Ese mismo día, el Congreso de la República adoptó una nueva reforma con el propósito de evitar la renuncia a los grupos parlamentarios, lo que se materializó en la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR. Frente a esta nueva decisión, el Tribunal Constitucional emitió sentencia con fecha 10 de julio de 2018, y dispuso que la reforma era compatible con la Constitución siempre que se interprete en el sentido que no está prohibida la denuncia por supuestos de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas, por lo que podrían conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto (Sentencia 0001-2018-PI/TC).

77. Por otro lado, el día 9 de diciembre de 2016, la bancada de Fuerza Popular presentó una moción de censura en contra del Ministro de Educación, Jaime Saavedra. El pedido se justificaba, según se indicó, en que no se admitirían actos de corrupción en dicho sector, y en que se buscaba la protección de los niños y la defensa de la reforma universitaria. El 14 de diciembre de 2016 el Ministro de Educación, Jaime Saavedra, fue censurado por parte del Congreso de la República. Frente a este acto, asumió como nueva ministra en el sector la educadora Marilú Martens.

78. Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo empezaron a complicarse, particularmente, en el año 2017. El 22 de mayo de ese año, el primer vicepresidente, Martín Vizcarra, renunció al cargo de Ministro de Transportes y Comunicaciones ante las acusaciones del Congreso de la República relacionadas con presuntas irregularidades en la adenda a favor de KunturWasi para la construcción de un aeropuerto en Chincheros, en la ciudad del Cusco.

79. El 19 de junio de 2017, y ante distintos cuestionamientos por haber entablado comunicación con el contralor Edgar Alarcón en el marco del caso del aeropuerto en la ciudad de Chincheros, Alfredo Thorne, Ministro de Economía y Finanzas, planteó una cuestión de confianza ante el Congreso de la República, la cual fue rechazada dos días después con 88 votos en contra, 11 a favor y dos abstenciones. En virtud de la denegación, Thorne presentó su renuncia al cargo.

80. El 12 de septiembre de 2017, la bancada de Fuerza Popular acordó presentar una nueva moción de censura en contra de la Ministra de Educación, lo cual, según los proponentes, se justificaba en que el gobierno no había resuelto los asuntos que generaron la huelga de maestros. Frente a este nuevo pedido, el día 13 de septiembre de 2017, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, decidió presentar una cuestión de confianza ante el Congreso de la República. Según refirió, ello se realizaba con el propósito de mantener la línea trazada por el gobierno en relación con la política educativa. Un día después, el día 14 de septiembre de 2017, el Congreso de la República, por 22 votos a favor, 77 en contra y 16 abstenciones decidió negar la confianza al gabinete presidido por Fernando Zavala, produciéndose, de esta forma, la crisis total de gabinete.

81. La tensión encuentra uno de sus puntos más álgidos en el mes de diciembre de ese mismo año. El día 15 se difunde, en diversos medios de comunicación, información relacionada con los pagos, efectuados por parte de la empresa Odebrecht a la consultora Westfield Capital, de diversas asesorías realizadas entre los años 2004 y 2007 por una suma total ascendiente a 782.000 dólares. Según las fuentes que propalaron dicha información, la consultora era propiedad del entonces Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski. Por ello, el Congreso de la República decidió iniciar el debate para la destitución del Jefe de

Estado, al que se le atribuyó, según consta en los registros de los debates, "incapacidad moral permanente".

82. El día 21 de diciembre de 2017, el Congreso de la República procedió a la votación respectiva. La solicitud de vacancia presidencial fue rechazada. La cantidad de votos no fue suficiente para cumplir con la mayoría exigida por la Constitución 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. Unos días después, concretamente el 24 de diciembre, Pedro Pablo Kuczynski decidió indultar al expresidente Alberto Fujimori Fujimori, quien había sido condenado en el año 2009 a 25 años de prisión por la comisión de diversos delitos. De esta forma, el exmandatario recobró su libertad.

83. En el año 2018 continuaron las fricciones políticas. Es así que, el día 7 de marzo de ese año, distintos congresistas decidieron presentar una nueva solicitud de vacancia presidencial en contra de Pedro Pablo Kuczynski por supuestas nuevas evidencias respecto de sus vínculos con la empresa Odebrecht. Por otra parte, el 20 de marzo fueron revelados ante la opinión pública unos videos en los que, a juicio del congresista de Fuerza Popular Moisés Mamani, se acreditaría que le ofrecieron obras para no votar a favor de la vacancia presidencial. Los congresistas que aparecen en estos videos, muchos de los cuales votaron en contra del pedido de vacancia que fuera formulado en diciembre de 2017, fueron los principales involucrados. Ellos denunciaron una supuesta emboscada por parte de Fuerza Popular.

84. Ante estos hechos, se incrementaron los pedidos para que el Presidente de la República presentara su renuncia. Esto generó que, el día 21 de marzo, Pedro Pablo Kuczynski dimitiera a su cargo. Al hacerse operativa la renuncia, asumió la presidencia Martín Vizcarra el día 23 de ese mismo mes. El 2 de abril del 2018, juramentó el entonces congresista César Villanueva como Presidente del Consejo de Ministros.

85. Mientras estos eventos se desarrollaban, el día 9 de marzo de 2018 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, a través de la cual el Congreso de la República dispuso la reforma de su reglamento con la finalidad de restringir los supuestos en los que el Poder Ejecutivo podía presentar la cuestión de confianza. De conformidad con la modificación efectuada, no procedía la interposición cuando la misma "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 fecha 6 de noviembre de 2018, declaró, por unanimidad, que esta reforma era contraria a la Constitución.

86. La crisis se agudiza y empieza a generalizarse el día 7 de julio de 2018, ya que se propagaron en los medios de comunicación una serie de audios que revelarían la existencia de redes de corrupción que involucrarían a personas vinculadas al sistema de justicia con distintos sectores empresariales. Ante esta situación, el 28 de julio el Presidente de la República, Martín Vizcarra, presentó seis proyectos de ley. En virtud de estas iniciativas, se creaba la Junta Nacional de Justicia, órgano que reemplazaría al Consejo Nacional de la Magistratura; se prohibía el financiamiento privado de los partidos políticos; se vedaba la reelección para el cargo de congresistas y se promovía el retorno al sistema bicameral dentro del órgano legislativo. El Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, planteó cuestión de confianza para la aprobación de estos proyectos.

87. El Congreso de la República brindó la confianza solicitada e inició la deliberación de los proyectos presentados: el 18 de septiembre se aprobó la creación de la Junta Nacional de Justicia; el 25 de septiembre se aprobó la reforma sobre financiamiento de partidos; el 4 de octubre aprobó la propuesta para la no reelección del cargo de congresista y la del retorno a la bicameralidad. Para culminar el procedimiento, se requería la aprobación por referéndum de las propuestas, lo cual se realizó el domingo 9 de diciembre de 2018. Una gran cantidad de la población respaldó las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

88. Por otro lado, el 31 de octubre de 2018 el Poder Judicial dispuso la aplicación de la medida de prisión preventiva por un espacio de 36 meses en contra de la excandidata presidencial Keiko Sofía Fujimori Higuchi, a quien se le atribuyó la presunta comisión del delito de lavado de activos en el financiamiento de la empresa Odebrecht a sus campañas electorales, particularmente desde el año 2011.

89. En el año 2019 continuaron distintos actos que revelaban la existencia de una crisis general a nivel de la clase política. El 8 de marzo de ese año, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, renunció a su cargo, y fue reemplazado por Salvador del Solar. En la actualidad, el exfuncionario cumple con una orden de prisión preventiva en el marco del proceso penal que se sigue en su contra por presuntos actos de corrupción vinculados con la empresa Odebrecht. También tiene en una investigación abierta por la posible comisión del delito de tráfico de influencias.

90. El 10 de abril de 2019, el Poder Judicial ordenó la detención, por un período de 10 días, del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, quien es investigado por presuntos actos de corrupción relacionados con la empresa Odebrecht. Con posterioridad, el Poder Judicial ordenó su prisión preventiva por 36 meses. Esta medida, posteriormente, sería modificada a arresto domiciliario. Durante este rango de días, concretamente el 17 de abril de 2019, el expresidente Alan García Pérez se

suicidó en su hogar mientras se desarrollaba una diligencia fiscal en el marco de una investigación que lo vinculaba con la presunta comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico de influencias y colusión.

91. El 4 de junio del año 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presentó una cuestión de confianza ante el Congreso de la República para la aprobación de seis proyectos de ley vinculados, especialmente, a la lucha anticorrupción: (1) iniciativa de reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidato; (2) reforma legal para la democracia interna, y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos; (3) reforma a la Ley Orgánica de Elecciones respecto del Sistema Electoral Nacional; (4) reforma a la Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales; (5) reforma de la Ley de Organizaciones Políticas y de la Ley 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal respecto al financiamiento de organizaciones políticas; y, (6) propuesta de reforma constitucional en relación con el proceso para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

92. Al día siguiente de presentados estos proyectos, el Congreso de la República, por 77 votos a favor, 44 en contra y 3 abstenciones, otorgó la confianza solicitada, y empezó a analizar la viabilidad de las propuestas formuladas. Todas las iniciativas terminaron de ser deliberadas y aprobadas el día 25 de julio de 2019.

93. En el mensaje a la nación del día 28 de julio de 2019, el Presidente de la República propone el adelanto de elecciones generales como una forma de culminar con la crisis política que envuelve al Ejecutivo y al Legislativo. Presentó, a tales efectos, un proyecto de ley que solicitó que sea examinado por el Congreso de la República. El 26 de septiembre del mismo año, dicha propuesta fue archivada por la Comisión de Constitución. Al día siguiente, el Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza relacionada al proceso de elección de los magistrados de este Tribunal, ya que, según afirmaba, se había hecho de una forma inusualmente célere y sin adoptar medidas que garanticen la transparencia del proceso.

94. El Congreso de la República continuó con la elección de los candidatos, por lo que el Presidente de la República, al entender como denegada la confianza, dispuso su disolución a través de un mensaje a la nación. Con posterioridad a dicho acto, el Poder Legislativo dispuso la suspensión del Presidente de la República para el ejercicio de sus funciones, medida que no tuvo efecto al ejecutarse el cierre del Congreso de la República.

95. Una vez expuesto el contexto previo de tensión entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, este Tribunal considera necesario efectuar algunas consideraciones en torno a la cuestión de confianza en nuestro ordenamiento constitucional, ya que ello será primordial para examinar el fondo de la presente controversia.

§4. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO

96. En el ordenamiento constitucional peruano la cuestión de confianza se encuentra regulada en los artículos 130 y 133 de nuestra norma suprema. Ahora bien, este Tribunal considera que, si bien el otorgamiento de confianza tiene una marcada impronta histórica en los regímenes parlamentarios, es necesario precisar que su naturaleza y límites en el ordenamiento constitucional peruano tienen que ser examinados desde la óptica de nuestra especial forma de gobierno.

97. En ese sentido, el artículo 130 de la Constitución establece que "(d)entro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza". Esta disposición regula lo que se ha denominado como cuestión de confianza obligatoria, y que se relaciona con el acto de investidura. En los regímenes parlamentarios, ello es una cuestión lógica que se deriva de dicha forma de gobierno, y esto en la medida en que el gobierno en estos modelos procede del mismo Parlamento.De hecho, en otras experiencias en las que se desea recalcar que el gobierno no ostenta dicho origen, simplemente se opta por suprimir este acto o simplemente no regularlo.

98. Esta situación suele presentarse en los regímenes parlamentarios, en los cuales el gobierno procede del partido político que cuenta con mayoría en el Congresode la República. En esta clase de modelos, el acto de investidura sería un acto irrelevante, pues el desarrollo de nexos y vínculos entre el Ejecutivo y el Legislativo ya se materializaría con la designación del líder del partido político con mayoría en el Parlamento como Primer Ministro. En efecto, cuando la elección del gobierno "se confía al cuerpo electoral que predetermina una mayoría parlamentaria, el *leader* del partido mayoritario es nombrado formalmente por el Jefe de Estado sin necesidad de un ulterior voto parlamentario de confianza" [De Vergottini, Giuseppe (1983). Derecho Constitucional Comparado. Madrid: Editorial Espasa-Calpe S.A, p. 311].

99. En el caso peruano, en el que propiamente no nos encontramos en un régimen parlamentario, la finalidad del artículo 130 de la Constitución radica en establecer puentes de comunicación y diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pues ello puede materializarse en el desarrollo de una articulada política general de

gobierno que beneficie a la población. Lo que se pretende, de esta forma, es que los ministros electos para el cargo cuenten con un nivel aceptable de aprobación por parte del Congreso de la República.

100. Por otro lado, el Tribunal también advierte que nuestros constituyentes han optado por regular, en el artículo 133 de la Constitución, una suerte de cuestión de confianza facultativa, en la que el Presidente del Consejo de Ministros plantea al Congresode la República un pedido a nombre del mismo Consejo. Esta disposición se encarga de precisar que, si "la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete".

101. El artículo 132 de la Constitución, en esta misma línea, también regula una cuestión de confianza facultativa, aunque vinculada con un pedido efectuado por un ministro en particular. Las consecuencias, en este caso, serían exactamente las mismas que una eventual denegación de confianza en el contexto del artículo 133: el ministro al que no se le brinde está obligado a presentar su dimisión. Según se había advertido *supra*, dentro de la práctica parlamentaria del siglo XIX ya se habían presentado casos en los que el Poder Ejecutivo aceptaba la dimisión de ministros que no contaban con la confianza o el respaldo del Congreso de la Repúblicao de alguna de sus cámaras.

102. A diferencia del acto de investidura, en el que el Presidente del Consejo de Ministros expone la política general del gobierno o hace referencia a las principales medidas que adoptará su gestión, en este segundo escenario —esto es, el previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución— se presenta un supuesto particular, y que, de hecho, ha sido sometido a conocimiento de este Tribunal. En efecto, lo que este supremo intérprete de la Constitución debe dilucidar es si la postergación del proceso de elección de los magistrados de este Tribunal, así como la necesidad de adoptar medidas que permitan garantizar la transparencia de dicho procedimiento, es una materia que puede ser sometida a cuestión de confianza ante el Congreso de la República.

103. En ese sentido, y a fin de determinar la constitucionalidad del accionar del Poder Ejecutivo, es necesario recordar algunos aspectos centrales que fueron esbozados en la Sentencia 0006-2018-PI, pues ello permitirá determinar la naturaleza y los alcances de la cuestión de confianza en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución.

4.1. Consideraciones acerca de la cuestión de confianza en la Sentencia 0006-2018-PI/TC

104. Este Tribunal tuvo la oportunidad, a propósito de unas reformas realizadas al Reglamento del Congreso, de hacer algunas precisiones en torno a la cuestión de

confianza en el ordenamiento constitucional peruano. En aquella oportunidad, se precisó que su razón de ser radicaba en ser una institución que, en manos del Ejecutivo, fue 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*" [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 61].

105. La existencia de esta institución se remonta a la Constitución de 1933, y, en el momento en que fue reconocida por primera vez, se tenía serias dudas en cuanto a la viabilidad de su aplicación. Se estimó, en aquel entonces, que difícilmente los ministros plantearían una cuestión de confianza en un modelo en el que los orígenes del Ejecutivo y el Legislativo se dan por cuerdas separadas. Sobre ello, se sostuvo que, en nuestro sistema, "los Gabinetes son obra del Presidente, y las Cámaras, que no los forman, no hacen considerables esfuerzos para sostenerlos. Los ministros que insinúan la amenaza de irse encontrarán comúnmente facilidades para cumplirla y preferirán, por lo tanto, no hacerla sino en casos extremos" [Villarán, Manuel Vicente (1994). La posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A Editores, p. 176].

106. Del mismo modo, hemos tenido la oportunidad de precisar 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 Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera" [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 75].

107. La pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica, como no podía ser de otra forma, que no exista alguna disposición constitucional que regule los supuestos en los que ella puede ser presentada. Y ello es, además, una tendencia mayoritaria en el Derecho Constitucional comparado. En efecto, si es que la *norma normarum* diseñara esos casos hipotéticos, la cuestión de confianza dejaría de ser una potestad discrecional del Ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada.

108. Este extenso marco de escenarios no debe ir de la mano con 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.

109. En ese orden de ideas, importante es recordar que nuestro ordenamiento constitucional vigente ha previsto, de manera cercana a lo que se hizo enlaConstitución de 1979, que la denegación de confianza alConsejo de Ministros vaya aparejada con la potestad del Presidente de la República de, si así lo estimare

conveniente, disolver el Congreso de la República. Tal posibilidad fue reconocida como una reacción a las constantes mociones de censura presentadas durante el primer gobierno de Fernando Beláunde Terry (1963-1968).

10. De esta forma, el uso constante de la cuestión de confianza puede generar no solo un palpable escenario de ingobernabilidad, en la medida en que las fricciones estarían más presentes que los conductos de diálogo y cooperación entre ambos órganos. Esto se traduciría en el hecho que, en el caso del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros tengan que cambiar de forma recurrente —en el supuesto que no se les brinde la confianza— a los ministros que integran el Consejo —lo que, claro está, perjudica el desarrollo y la continuidad de las políticas trazadas por la gestión respectiva—; mientras que, en el caso del Congreso de la República, particularmente cuando la confianza es solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros, la denegación respectiva a dos consejos puede culminar en la disolución del órgano legislativo. Cualquiera de los dos escenarios genera inestabilidad e incertidumbre en cuanto a nuestro desarrollo como nación.

111. Ahora bien, en un intento de evitar el uso excesivo de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros, la Constitución de 1993 ha introducido una serie de límites de carácter formal, los cuales pretenden evitar que dicha institución sea empleada con el único propósito de propiciar el cierre del Congreso de la República. Estos, que se encuentran contenidos en el artículo 134 de la Constitución, son: (i) que no puede disolverse el Congreso de la República en el últimoaño de su mandato; (ii) no puede ser disuelto bajo estado de sitio; y que,(iii) la Comisión Permanente del Congreso no puede ser disuelta.

112. Es interesante apreciar que, a diferencia de la Constitución vigente, el texto de 1979, en un intento de evitar que la disolución sea una medida constante a ser empleada por el Ejecutivo, introdujo supuestos tales comoque:(i) la disolución operaba únicamente cuando se hubiese denegado la confianza a tres consejos de ministros (artículo 227); (ii) tampoco se permitía esta posibilidad 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). Sobre ello, se 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" [Intervención del asambleísta Ramírez del Villar. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 314].

113. Sin embargo, esta regulación no impidió que, el 5 de abril de 1992, el Congreso de la República fuera disuelto. Y es que, en buena cuenta, el uso moderado de estas instituciones, que son esencialmente de naturaleza política, encuentra un

límite principal en el *self-restraint*, esto es, en el autocontrol que los mismos órganos deben procurar en aras de favorecer la gobernabilidad en el seno de una sociedad democrática.

114. Este Tribunal, en consecuencia, no puede sino exhortar a que ambos órganos estatales velen por emplear los conductos más drásticos de sanción, esto es, la censura y los pedidos de confianza, para asuntos que revistan un considerable impacto para la administración y el desarrollo de la sociedad peruana, pues de ello dependerá el inicio de políticas de concertación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

4.2. Cuestión de confianza, partidos políticos y democracia

115. Expuesto lo anterior, este Tribunal estima necesario efectuar algunas consideraciones en torno al empleo de la cuestión de confianza en nuestro sistema político, con el propósito de desarrollar criterios que permitan dilucidar la constitucionalidad del cierre del Congreso de la República.

116. Se ha sostenido, particularmente en el desarrollo de la audiencia pública, que la disolución del Congreso de la República es una herramienta de *ultima ratio* que, al confiar en el criterio del pueblo como titular de la soberanía, permite que sea este el que termine por decidir si muestra su respaldo a la decisión de cerrar el órgano legislativo. Esta afirmación, en el ordenamiento constitucional peruano, ostenta matices que es obligación de este Tribunal destacar.

117. La idea según la cual la disolución del Congreso de la República (o de una de sus cámaras, en las experiencias que cuentan con parlamentos bicamerales) es una forma de otorgar a la población la posibilidad de dirimir el conflicto entre los poderes tiene un mayor sentido en experiencias cercanas al gobierno parlamentario, particularmente en aquellas en las que esencialmente se disputan el poder dos o tres partidos políticos. Convocar al pueblo a las urnas en estos casos fue ciertamente un proceso que fue de la mano con la paulatina democratización del derecho electoral, ya que se entendió que existía una configuración tripartita del poder, en la cual el electorado decidía acerca del partido político que le tocará gobernar en los escenarios en los que se presenten tensiones muy agudas entre el Ejecutivo y el Legislativo.

118. Del mismo modo, en el Derecho Constitucional comparado se han presentado escenarios en los que se ha concedido a una parte de los ciudadanos el derecho de solicitar la disolución de la cámara de representación popular [Schmitt, Carl (2011). Teoría de la Constitución. Madrid: Alianza Editorial, p. 339]. No sorprende, por ello, que se haya sostenido que, en estos escenarios, se conduce al pueblo a un auténtico referéndum.

119. Sin embargo, para que la decisión de disolver el Congreso de la República cuente con un genuino veredicto popular, es necesario considerar la existente estructura de los partidos políticos. En ese sentido, en un sistema multipartidista, como lo es ciertamente el peruano "el resultado es dudoso, ya que raramente permite una interpretación clara y definitiva de la voluntad del electorado [*cfr.* Loewenstein, Karl (2018). Teoría de la Constitución. Madrid: Editorial Ariel, p. 281]. El que esto sea así depende, evidentemente, de la responsabilidad con la que la clase política aborde la situación de los partidos. Ya este Tribunal, en una anterior oportunidad, ha sostenido que "la adecuada protección de la democracia representativa implica una reforma de carácter integral, por lo que las modificaciones parciales, y que son visibles solo en el corto plazo no terminan de resolver los males endémicos que afectan a nuestro sistema político" [Sentencia 0006-2017-PI/TC, fundamento 17].

120. Del mismo modo, la excesiva cantidad de partidos políticos —los cuales, en muchos casos, incluso no ostentan una ideología palpable para el ciudadano elector—, también genera la necesidad de forjar alianzas, sea al interior del Congreso de la República o en el mismo Poder Ejecutivo. De hecho, el acto de investidura es una forma de incentivar que la composición del Consejo de Ministros se encuentre en sintonía con la mayoría de integrantes del Poder Legislativo. Sin embargo, ese sistema, a veces degenerado en la práctica, termina también por crear coaliciones endebles. No sorprende, en ese sentido, que en los países en los que existen gabinetes de un solo partido estos tiendan "a ser más duraderos que los gabinetes de coalición. Cambio de gabinete de coalición es solo un retoque". [Lijphart, Arend (1999). Las democracias contemporáneas. Madrid: Editorial Ariel, p. 129].

121. Otro asunto que tiene que ver con el principio democrático y los partidos políticos en lo atinente a la cuestión de confianza es el relacionado con la reiteración con la que el Ejecutivo recurre a este mecanismo. En los regímenes parlamentarios, a los cuales debe la cuestión de confianza en su origen, esta situación no ha sido necesariamente frecuente, y ello en la medida en que es usual que tanto el Gobierno como el Parlamento deriven de la misma agrupación política. De hecho, un factor que explica que, en nuestro modelo, la disolución no haya sido empleada bajo la vigencia de la Constitución de 1993 es el que el Presidente de la República haya pertenecido a la misma agrupación política —o al menos a una con la que tenga un importante grado de afinidad— de la mayoría de integrantes del Congreso de la República.

122. En ese sentido, los mecanismos de fiscalización y control eran ejercidos, en esencia, por los grupos parlamentarios que eran minoría al interior del órgano legislativo. Esta lógica, entendida desde la coincidencia de los partidos políticos a los que pertenecían el Poder Ejecutivo y la mayoría congresal, explica la razón por la cual, en los gobiernos anteriores, en muy pocas oportunidades se planteó la

cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros. Se ha señalado, al respecto, que el control parlamentario "ha de 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 Silva, Pedro (2001). Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina. Tomo II. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p. 694].

123. De hecho, el caso peruano es bastante especial, ya que podría incluso asumirse que una votación de no confianza del Legislativo a un Ejecutivo elegido por vía popular sería vista como un desafío a la voluntad popular y a la legitimidad democrática. En algunas experiencias del Derecho comparado esta es la razón por la cual la denegatoria de confianza va ligada con la potestad de disolver el Congreso de la República o, al menos, la de una de sus caámaras [*cfr.* Lijphart, Arend (1999). Las democracias contemporáneas. Madrid: Editorial Ariel, p. 121].

124. La situación es aún más compleja en los escenarios en los que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cuentan con integrantes de distintas agrupaciones políticas. En estos casos, puede darse el escenario que el Congreso de la República haga un reiterado uso de las herramientas de control parlamentario.De este modo, es frecuente que, en los supuestos en los que el Ejecutivo pertenezca a una agrupación minoritaria o endeble, este empleará de manera frecuente la cuestión de confianza como una herramienta de protección [Blondel, Jean (1972). Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos. Madrid, p. 427]. El uso de la institución, en consecuencia, suele estar ligado a la correlación de fuerzas políticas que integran el órgano legislativo.

125. Es así que la disolución del Congreso de la República, aunque sea ciertamente una medida de *ultima ratio* en el marco de nuestra Constitución vigente, no debe ser vista como una práctica anómala o antidemocrática. De hecho, en los países adscritos a la fórmula parlamentaria de gobierno, particularmente los europeos, han aumentado los escenarios en los que se ha planteado la cuestión de confianza, lo que ha supuesto que incluso se hayan aumentado los propósitos perseguidos por ella.

126. Sin embargo, como se ha advertido *supra*, el hecho que se trate de una medida permitida por nuestra Constitución no debe suponer que se trate de una figura que deba ser de uso común o reiterado. Este Tribunal advierte que, en nuestro ordenamiento, el Poder Ejecutivo —particularmente a través de la figura del Presidente de la República, la cual ha sido moldeada bajo la noción de irresponsabilidad política—, ostenta una posición privilegiada, la cual debe ser asumida con moderación y responsabilidad, en la medida que se trata del funcionario de más alto rango y que, en ese sentido, representa a la nación peruana.

127. Por ello, en sintonía con el principio de balance o equilibrio de poderes, se deben buscar otras formas de solución de las tensiones políticas, y solo cuando ellas se hayan agotado, acudir a mecanismos como el de la disolución del Congreso de la República. En este contexto, lo que corresponde a este Tribunal es determinar si es que el uso que ha hecho el Poder Ejecutivo de la cuestión de confianza en los casos que han sido presentados en el escrito de la demanda se condicen, o no, con el espíritu y la esencia de la Constitución.

4.3. Consideraciones acerca del otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza en el ordenamiento constitucional peruano

128. En los acápites anteriores este Tribunal ha efectuado algunas consideraciones en torno a la cuestión de confianza y cómo ha ido implementándose progresivamente en la historia constitucional nacional. Resta, sin embargo, analizar la forma cómo el Congreso de la República opta por brindar la confianza en nuestro ordenamiento constitucional. En ese sentido, es pertinente distinguir el otorgamiento de confianza según se trate de los supuestos obligatorios del artículo 130, o de los facultativos regulados en los artículos 132 y 133 de la Constitución.

A) Otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza en el supuesto contenido en el artículo 130 de la Constitución

129. El artículo 130 de la Constitución regula lo que aquí se ha denominado como el acto de investidura, el cual permite que el Consejo de Ministros presente la política general de su gestión y las principales medidas para implementarla.Se trata, ciertamente, de una presentación, en términos considerablemente amplios, de las medidas y el rumbo que adoptará la gestión respectiva. En ese sentido, por el especial carácter que reviste el acto de investidura, y tratarse de un intercambio general que en esencia busca iniciar y enlazar al Ejecutivo y al Legislativo, la forma en la que es posible advertir la aprobación o la denegación de confianza es, como no podía ser de otra forma, a través del acto de votación en el Pleno del Congreso.

130. En efecto, esta presentación inicial que formula el Presidente del Consejo de Ministros permite establecer puentes de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se ha señalado que en este acto se desarrolla un importante "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" [Bernales, Enrique y Rubio, Marcial (1985). Constitución y Sociedad Política. Lima: Mesa Redonda Editores, p. 386].

131. La denegatoria de confianza de esta propuesta general significará que el Presidente de la República deba optar por una fórmula más amplia de consenso con la línea política trazada por la mayoría del Congreso de la República. En estos casos, la denegatoria de la confianza suele estar plasmada en un acto expreso del órgano legislativo, el cual es la votación. No suele presentarse, en los escenarios a los que se refiere el artículo 130, algún problema respecto de la posibilidad de una *denegación tácita* de la confianza, ya que no es objeto de debate una propuesta particular, sino el eje mismo de las medidas a ser empleadas por el gobierno.

132. Y es que, al menos en lo que respecta al acto de investidura, los grupos parlamentarios tendrán bastante marcado el sentido de su votación, el cual se fundamentará, principalmente, en el perfil de las personas que integran el gabinete, así como en la esencia de las medidas a ser empleadas en su gestión. De esta forma, para este Tribunal difícilmente existirá la posibilidad, en lo que respecta a la presentación efectuada por el Consejo de Ministros en virtud del artículo 130 de la Constitución, que exista alguna aceptación o denegación tácita de la confianza. El acto expreso que reflejará la voluntad congresal será el de la votación.

B) Otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza en el supuesto contenido en los artículos 132 y 133 de la Constitución

133. El otorgamiento y la denegación de la cuestión de confianza no es, sin embargo, tan sencillo de dilucidar en relación con los pedidos basados en los artículos 132 y 133 de la Constitución, y esto obedece al amplio espectro de medidas que pueden ser sometidas a consideración del Congreso de la República por parte del Consejo de Ministros.

134. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en el acto de investidura, en estos casos suelen someterse a confianza del Congreso de la República la adopción de una considerable cantidad de medidas. Sin embargo, no puede dejar de considerarse que, lo que será objeto de análisis por el órgano legislativo es una cuestión que, de ser planteada así por el Presidente del Consejo de Ministros, puede generar la crisis total del gabinete. De este modo, decidir algo tan esencial para la gestión del Poder Ejecutivo, y cuya negación supone la existencia de una crisis total del Gabinete, es algo que amerita que la decisión tenga que ser, en principio, de carácter expreso y a través del acto de la votación.

135. La necesidad que la manifestación sea, en principio, de carácter expreso se justifica en que nuestra forma de gobierno no se fundamenta, a diferencia de las experiencias estrictamente basadas en los esquemas de los regímenes parlamentarios, en que el origen del gobierno provenga del mismo ente legislativo. En esos modelos, en la medida en que los jefes de gobierno suelen

provenir de la mayoría parlamentaria, tiene sentido que exista un importante margen de flexibilización para determinar cuándo el Ejecutivo ha perdido la confianza de las cámaras, o de alguna de ellas. No ocurre lo mismo en el caso peruano, en el que el uso de la denegación de confianza tiene una connotación especial debido a que los ministros son designados por parte del Presidente de la República con previo acuerdo con el Presidente del Consejo de Ministros, y aquel, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, es también electo por sufragio popular para ostentar dicho cargo.

136. Ahora bien, el que esto sea así no supone que este Tribunal sea ajeno a advertir la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad. En realidad, las mismas circunstancias en las que se desenvuelve la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso de la República.

137. De hecho, este amplio abanico de supuestos hace recomendable que este Tribunal no establezca reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza. En efecto, no queda ninguna duda que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales —como el presentado en este caso—, sea posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada.

138. Es importante precisar que, al menos en nuestra forma de gobierno, no existe el mismo grado de flexibilidad para el análisis de la voluntad del Congreso de la República que suele presentarse, por ejemplo, en los modelos adscritos al régimen parlamentario. En realidad, es bastante usual que, en esas experiencias, los gabinetes o los ministros dimitan ante la no aceptación de algún proyecto de ley o propuesta formulada ante los órganos legislativos. Esto obedece a que, según entienden, ya no gozan de su confianza. Y esto suele presentarse aun cuando no se haya presentado alguna moción de censura en su contra. Por ejemplo, se ha recordado que, en países como Inglaterra, se han presenciado casos como el del Primer Ministro Robert Walpole, el cual, en 1742, dimitió luego que la Cámara de los Comunes rechazara una iniciativa suya. Esto suponía que había perdido no la confianza del Rey, sino la del Parlamento, pese a que este no había hecho una manifestación expresa en ese sentido. Se dice que esta decisión se adoptó con el propósito de que dicha cámara "tomara conciencia de su poder para influir o modificar las decisiones del gabinete; y luego, para obligar a formar un nuevo gabinete que encarne mejor la tendencia mayoritaria en la Cámara" [Planas Silva, Pedro (2001). Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina. Tomo

II. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 708-709]. De hecho, en ese país, se ha admitido una suerte de "censura implícita" cuando se rechazan los proyectos de ley formulados por el gobierno, y ello porque, pese a que ningún parlamentario ha planteado alguna moción en particular, se asume que la no aceptación de la iniciativa puede interpretarse como una ruptura en la relación de confianza que se estableció con la mayoría que integra las cámaras.

139. De hecho, esta clase de prácticas, en las que el rechazo o aceptación del pedido de confianza se advierte con los hechos desplegados por el órgano legislativo, no han sido ajenas a la dinámica política peruana. En agosto del año 2012, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Pedro Cateriano, acudió ante el Pleno del Congreso con la finalidad de obtener facultades delegadas en distintas materias. Para ello, decidió plantear una cuestión de confianza respecto de un proyecto vinculado con la implementación de una nueva estructura salarial y pensionaria en las Fuerzas Armadas y Policiales. Pese a los reiterados pedidos de los congresistas —quienes solicitaban el retiro de la cuestión presentada—, el Poder Legislativo decidió brindar las facultades solicitadas, pese a que, formalmente, no se votó para aceptar o denegar la confianza que había sido planteada. En aquella oportunidad, los hechos demostraron que el Congreso de la República compartía la línea trazada por el Poder Ejecutivo.

140. Ahora bien, y a diferencia de otras experiencias en el Derecho comparado, en el caso peruano nos encontramos ante una forma de gobierno*sui generis*, ya que, como fuera señalado *supra*, parte de una base presidencialista sobre la cual se han agregado algunas instituciones propias del parlamentarismo. De hecho, ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo, gozan de un importante nivel de legitimidad popular en la medida en que ambos son electos de manera directa por parte de la ciudadanía.

141. Es importante para este Tribunal dejar en claro que ello no supone el otorgamiento de un cheque en blanco a favor del Presidente de la República. En realidad, en el caso que se pretenda, de manera reiterada, interpretar que las cuestiones de confianza que han sido votadas a favor del Presidente del Consejo de Ministros se asuman como denegadas —con el propósito de poder disolver el Congreso de la República — ello solo generará un serio desgaste para el mismo gobierno, así como el eventual cuestionamiento del respeto al equilibrio de poderes. Es bastante improbable que un gobierno que demuestre, de manera recurrente, que le es sumamente dificultoso adoptar medidas de coordinación con el Congreso de la República pueda gozar de un importante nivel de lealtad popular.

142. En todo caso, es también bastante claro que, frente al uso de esta clase de excepciones por parte del Poder Ejecutivo, este Tribunal tendrá competencia para determinar si su proceder fue o no acorde con la Constitución. Que el supremo intérprete constitucional pueda, también, intervenir en este proceso es un límite

importante, ya que podrá determinar, en los supuestos que así lo ameriten, la incompatibilidad del accionar del Poder Ejecutivo con la Constitución, con todas las consecuencias políticas y jurídicas que ello conlleva.

143. En virtud de lo expuesto, corresponde a este Tribunal analizar el caso concreto, a fin de determinar si el acto de disolución del Congreso de la República realizado mediante el Decreto Supremo 165-2019-PCM, fue o no conforme con la Constitución.

§5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

A) Argumentos de las partes

144. La parte demandante ha sostenido que la figura de la "denegación fáctica" no tiene ninguna clase de cabida de conformidad con nuestra Constitución. Ha sostenido, al respecto, que la única forma de evidenciar la voluntad congresal es a través del acto de votación. De este modo, al votarse, a través de una mayoría simple, por brindar la cuestión de confianza al Consejo de Ministros encabezado por Salvador del Solar, no existía motivo alguno para que el Presidentede la República interpretara que ella había sido denegada.

145. Por su parte, el Poder Ejecutivo, parte demandada en este caso, alega que la disolución se basó en que, al continuar con el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal, se ha entendido que el Congreso de la República denegó la cuestión de confianza planteada. En ese sentido, al ser la segunda oportunidad en que ello ocurría, procedió a disolver el Congreso de la República a través del procedimiento previsto en el artículo 134 de la Constitución.

B) Determinación de los hechos

146. Ahora bien, para que este Tribunal examine la viabilidad constitucional de lo planteado por el Poder Ejecutivo, es indispensable examinar los hechos que generaron la denegatoria de la segunda cuestión de confianza.

147. El día 30 de septiembre de 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros acudió al reciento del Congreso de la República con el propósito de plantear la cuestión de confianza ante el Pleno en relación con la posibilidad de postergar el proceso de elección de magistrados de este Tribunal, así como de proponer una serie de lineamientos en relación con la implementación de una serie de mecanismos que garanticen la transparencia del mismo. Luego de algunas dificultades, pudo ingresar a la sala de deliberaciones y, en el espacio de tiempo concedido por un congresista, presentó el pedido de confianza respectivo. Esto ocurrió a las 11:45 horas.

148. En su presentación, el entonces Presidente del Consejo de Ministros hizo referencia al contexto político. Precisó que el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal debía realizarse con importantes signos de transparencia, pues se trata de una corte que conoce los asuntos más importantes a nivel nacional. Del mismo modo, enfatizó que era consciente que el acto de elección es una competencia exclusiva del Pleno del Congreso, por lo que, según afirmó, su pedido de cuestión de confianza no había sido formulado con el propósito de irrogarse una competencia que no le corresponde al Ejecutivo, sino que su finalidad era postergar la selección con el propósito de promover la realización de un procedimiento abierto, en el que sea posible conocer a los candidatos que integrarían el Tribunal y que se pueda, del mismo modo, formular las tachas respectivas a las candidaturas.

149. Es así que, en su pedido, planteó la cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal, para lo cual presentó un proyecto de reforma a la ley orgánica que rige a la institución. En los términos en los que fue planteado el pedido por el Presidente del Consejo de Ministros, se advierte que el pedido fue formulado en relación con dos aspectos: (i) la aprobación de un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y, (ii) la paralización del procedimiento de elección de los magistrados, con el propósito que el mismo pueda continuar en un momento posterior, y luego que se permita la participación de la sociedad civil y, de esta manera, se pueda fiscalizar el procedimiento respectivo.

150. En relación con el primer punto, el Presidente del Consejo de Ministros sostuvo, tal y como se puede advertir de la grabación de la sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, que "debido a nuestra preocupación hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado a este Congreso, y por el cual, en nombre del Consejo de Ministros, hago cuestión de confianza en este mismo momento" [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:44 horas].

151. En lo que respecta al segundo punto, también agregó el Presidente del Consejo de Ministros que su intervención se hacía con el propósito de "que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue, si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento" [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:44 horas]. Una vez planteada la cuestión de confianza, el entonces Presidente del Congreso sostuvo que el pedido sería debatido luego de elegir a los magistrados de este 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].

152. Es en ese contexto que se dio inicio al proceso de elección de magistrados a este Tribunal. Para ello, se brindó el uso de la palabra a los voceros de distintos grupos parlamentarios. Una vez rechazada la cuestión previa planteada por la congresista Indira Huilca Flores, por 34 votos a favor y 80 en contra, se continuó con el proceso. Fue así que, a las 13:33 horas, se dio inicio al acto de votación. A las 13:35 horas, se votó a favor de la candidatura de Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, quien obtuvo 88 votos favorables, 3 en contra y 2 abstenciones.

153. Posteriormente, se procedió a votar la candidatura de Manuel Sánchez-Palacios Paiva, quien obtuvo 73 votos favorables, 6 en contra y 13 abstenciones, por lo que no contó con la mayoría exigida por la Constitución y por la ley para ser electo como magistrado de este Tribunal. Ante esta situación, el entonces Presidente del Congreso de la República precisó que la sesión para continuar con la elección se reanudaría el día martes 1 de octubre de 2019 [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 13:42 horas].

154. La sesión del Pleno del Congreso se reanudó, según consta en los registros, a las 16:15 horas. En ese momento, los congresistas debatieron sobre la cuestión de confianza, ya que varios legisladores sostenían que, con el acto de la votación, debería entenderse como denegada la confianza, por lo que el Presidente de la República debería proceder a 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.

155. Durante su mensaje, el Presidente de la República 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 es un acto constitucional previsto en el artículo 134 de la constitución. Como lo mencionó el jurista Marcial Rubio, la

> disolución de un congreso tiene como función lograr una nueva elección parlamentaria y que sea finalmente el pueblo quien defina a quien le da la razón: Si a la mayoría parlamentaria que hoy disuelvo y se ha opuesto al ejecutivo o si le da la razón al ejecutivo eligiendo una nueva mayoría.

156. De esta forma, a las 17:41 horas, el Presidente de la República procedió a anunciar la disolución del Congresode la República. Para este momento, el órgano legislativo, por 50 votos a favor, 31 en contra y 13 abstenciones, había votado a favor de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros.

C) Análisis de constitucionalidad de la cuestión de confianza planteada a propósito de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional

C.1) La posibilidad de plantear cuestión de confianza para reformar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional

157. Como se ha podido advertir en el presente caso, la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo el 30 de setiembre de 2019 estuvo dirigida a buscar que se garantice un proceso transparente en la elección de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Para tal efecto, presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE que buscaba reformar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, respecto del cual el Presidente del Consejo de Ministros planteó la referida cuestión de confianza.

158. Ahora bien, sobre la posibilidad de plantear una cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley que busca reformar un artículo de una ley orgánica, es oportuno recordar que este Tribunal ha señalado 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 Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera" [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 75]. En ese sentido, el día 30 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros sustentó en el Congreso de la República la importancia que para el Poder Ejecutivo significaba que el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional se llevará a cabo con márgenes amplios de transparencia y participación ciudadana. Al respecto, señaló lo siguiente:

> La crisis política que atravesamos se ha convertido en una crisis de legitimidad que ha herido profundamente la confianza de la ciudadanía en todos nosotros. De ahí la razón por la cual el gobierno planteó el 28 de julio un proyecto de adelanto de elecciones, para que juntos nos fuéramos y se abriera un nuevo capítulo en nuestro país.

Estamos aquí porque consideramos, si recordamos, que en el 2014 pasaron tres meses, entre la instalación de la Comisión Especial y la presentación al Pleno, y en el 2017 pasaron apenas 6 días para el mismo lapso, para elegir a un integrante, este año han pasado solo 5 días. ¿Tienen derecho nuestros ciudadanos o no a conocer si, por ejemplo, los postulantes, independientemente de su inclinación política, que la pueden tener, por ejemplo, son militantes de un partido?

¿Tienen derecho a saber, por ejemplo, si alguno o alguna de los postulantes ha sido abogado de algún líder político, de un partido político? No tendría nada de malo. ¿No tenemos derecho a saber?

¿Tiene derecho la ciudadanía a saber, por ejemplo, qué posiciones públicas han asumido las personas que postulan al Tribunal Constitucional respecto de los casos más difíciles?

Tenemos derecho.

No estamos permitiendo que la ciudadanía sepa quiénes son los que van a acceder a la más alta magistratura de interpretación constitucional. Eso pensamos, señor Presidente.

Hiere la legitimidad de un proceso que en el pasado ha sabido lo que es eso y ha tenido que ser revertido. No le hagamos eso al país. Estamos en una crisis de confianza que necesita altas dosis de transparencia. No seamos apresurados. No lo hagamos sin audiencias públicas, tengamos la posibilidad de que se interpongan tachas, ¿por qué no hacerlo?, ¿por qué la prisa? ¿Por qué nos tiene que ver el país como apresurados?

(...)

Consideramos, señor presidente, que es tanta la importancia de la conformación del Tribunal Constitucional, un tribunal que efectivamente el Congreso tiene derecho a elegir, no lo discutimos, pero consideramos que debe usarse un procedimiento transparente, que garantice a la ciudadanía que elegiremos bien, con los votos de los representantes del pueblo, que son ustedes.

Debido a nuestra preocupación, hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto,

que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento.

Muchas gracias, señor presidente.

(Congreso de la República. Diario de Debates, fecha 30 de setiembre de 2019, 12° Sesión – Matinal).

159. En esa misma línea, al sustentar la importancia que suponía garantizar la transparencia en la elección de los miembros de este Tribunal, que justificaba la cuestión de confianza planteada el 30 de septiembre de 2019, en las páginas 28-29 de suescrito de contestación de demanda, el Poder Ejecutivo expuso que "del correcto funcionamiento del Tribunal depende el fortalecimiento del Estado Constitucional, la defensa de la Constitución y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución".

160. Al respecto, además, es preciso tener en cuenta que la Política General de Gobierno al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de mayo de 2018, establece como algunos de sus lineamientos prioritarios asegurar la transparencia en las entidades y fortalecer las instituciones para la gobernabilidad. Por ello, tal y como se indicó *supra*, desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, resultaba indispensable un proceso de elección de magistrados que se conduzca con verdadera transparencia, al cual concurran personas calificadas para el cargo y con un altísimo compromiso con los valores democráticos que el cargo demanda.

161. A propósito de lo expuesto, es pertinente hacer referencia a la vital importancia que este Tribunal tiene en el mantenimiento de nuestro Estado Constitucional. Al respecto, como bien señala el artículo 201 de nuestra Constitución, este Tribunal es un órgano autónomo e independente. De esa manera, en la dinámica que propone nuestro sistema constitucional, se constituye en el organismo llamado a garantizar la supremacía normativa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales [*cfr.* Sentencia 0014-2014-PI/TC; Sentencia 03228-2012-PA/TC, entre otras].

162. En ese sentido, y a partir de la interpretación del artículo 201 de la Constitución, se ha dicho que este Tribunal, en cuanto a la interpretación constitucional, se sitúa en la cúspide del Poder Jurisdiccional del Estado [*cfr.* Sentencia 0020-2005-PI/TC, fundamento 157]. En efecto, aun cuando el artículo 201 no confiere a este órgano una función exclusiva y excluyente, sí le confiere una función "suprema" en cuanto a la interpretación de nuestra Carta Magna [*cfr.* Sentencia 0001-2018-PI/TC, fundamento 5]. Ello, además, se sustenta en el propio artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que de manera expresa señala que "el

Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad".

163. Por ello, en virtud de la crucial importancia que ostenta este Tribunal, y porque le ha sido asignada la labor de controlar la constitucionalidad de los actos tanto de los poderes públicos como de las actuaciones de los particulares, se requiere de aquel una total y real independencia y autonomía frente a cualquier manifestación de poder. En ese sentido ha interpretado la naturaleza de esta clase de tribunales la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que, si bien es necesario garantizar la independencia de la judicatura en general, los Estados deben garantizar especialmente la independencia de los jueces constitucionales [*cfr.* Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 75].

164. En igual sentido, además, se debe poner de relieve que la demanda de un proceso de elección de magistrados para este Tribunaldotado de las garantías suficientes de transparencia había sido puesta en atención tanto por organismos internos (la Defensoría del Pueblo), como por organismos internacionales (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). La Defensoría del Pueblo se pronunció respecto de la forma en que el Congreso de la República elegía entonces a los futuros magistrados de este Tribunal. Así, a través de un comunicado en su cuenta de Twitter, exhortó al Poder Legislativo "a postergar la elección (...) con el fin de reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo que permita dar a la elección la máxima legitimidad" (ver publicación del 30 de setiembre de 2019 en la cuenta oficial de Twitter de la Defensoría del Pueblo).

165. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el Comunicado de Prensa 241/19, de fecha 26 de septiembre de 2019 (ver: https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/241.asp), el cual señaló lo siguiente:

> (...) los riesgos que conllevan en sí mismos los nombramientos a cargo de órganos políticos, se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar. Este requerimiento, como ya lo ha señalado la CIDH, resulta esencial para garantizar que la elección no se hace por motivos o razones políticas, sino solo basada en el mérito y la competencia profesional y que, además, la ciudadanía lo percibe así.
>
> (...)

> (...) se deben asegurar que tales procesos no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político afectando la convicción de los justiciables en su actuar independiente. Para lograr lo anterior, resulta indispensable que se cumplan principios tales como la difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente de las y los candidatos; la participación de la sociedad civil y la calificación con base en el mérito y capacidades profesionales.

166. Bajo esa lógica, una de las formas elementales de garantizar la independencia de los jueces de las altas cortes —como lo es un Tribunal Constitucional— es a través de un procedimiento transparente de selección de sus miembros que garantice que quienes lleguen a ostentar tan alta magistratura sean personas verdaderamente idóneas para el ejercicio del cargo. Esto quiere decir que, desde la perspectiva institucional de la garantía de la independencia judicial, un adecuado proceso de nombramiento y selección resulta ser un elemento básico e indispensable para contar con jueces realmente independiente, autónomos e imparciales.

167. Por lo tanto, es preciso recordar la forma de elección diseñada en nuestro ordenamiento jurídico para ocupar el cargo de magistrado en este Tribunal.En primer orden, tenemos que el tercer párrafo del artículo 201 de la Constitución establece que es el Congreso de la República que, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros, elige a los siete magistrados de este Tribunal para que ejerzan el cargo por un periodo de cinco años sin posibilidad de ser reelegidos de manera inmediata. El procedimiento que se debe seguir para la elección de sus miembros se encuentra detallado en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, de igual forma, el Reglamento del Congreso también tiene algunas previsiones al respecto.

168. El mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que la Comisión Especial del Congreso encargada del procedimiento de selección podrá optar por dos modalidades para llevar a cabo el mismo: la modalidad ordinaria y la modalidad especial. En el caso de la modalidad ordinaria se hace una convocatoria a través del Diario Oficial *El Peruano* para la presentación de propuestas para integrar el Tribunal y se publica la relación de las personas que son propuestas a fin de que se puedan formular las tachas, de ser el caso. En el segundo caso, es decir, en la modalidad especial, la convocatoria se realiza mediante invitación, modalidad que fue introducida con la Ley 29882, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 7 de junio de 2012. La modalidad a seguir es elegida por la Junta de Portavoces del Congreso y, en ambos casos, es la Comisión Especial del Congreso la que selecciona a los candidatos que, a su juicio, deben ser declarados aptos para pasar a la votación ante el Pleno del

Congreso. Por último, es importante recordar que el artículo 64 del Reglamento del Congreso detalla que el procedimiento parlamentario para la elección de los miembros del Tribunal es uno de carácter especial.

169. Como se aprecia, el procedimiento de elección de los magistrados de este Tribunal es una tarea que en nuestro país es encargada únicamente al Congreso de la República. En efecto, es el Poder Legislativo el único poder del Estado que se ve involucrado en la decisión sobre quiénes integrarán finalmente el máximo ente de interpretación constitucional en nuestro sistema. Esto, a modo de ilustración, difiere radicalmente respecto del diseño de elección que fue contemplado por la Constitución de 1979 —texto constitucional del cual emergió el otrora Tribunal de Garantías Constitucionales—, en el que 3 miembros de dicho órganode 9 miembros eran elegidos por el Congreso de la República, otros 3 por el Poder Ejecutivo y los 3 restantes por la Corte Suprema de Justicia. Sobre esta cuestión en particular, es preciso recordar lo expuesto por Hans Kelsen, quien fue un autor fundamental en el desarrollo de los tribunales constitucionales:

> (...) no se puede proponer una solución uniforme para todas las Constituciones posibles. La organización de la jurisdicción constitucional deberá modelarse sobre las particularidades de cada una de ellas. He aquí, sin embargo, algunas consideraciones de alcance y valor generales. El número de miembros no debería ser muy elevado, considerando que es sobre cuestiones de derecho a lo que está llamada a pronunciarse, la jurisdicción constitucional cumple una misión puramente jurídica de interpretación de la Constitución. Entre los modos de designación particularmente típicos, no podría pregonarse sin reservas ni la simple elección por el Parlamento ni el nombramiento exclusivo por el Jefe de Estado o por el gobierno. Posiblemente se les podría combinar, así, por ejemplo, elegir los jueces al Parlamento a propuesta del gobierno, quien podría designar varios candidatos para cada puesto o inversamente.
>
> Es de gran importancia otorgar, en la composición de la jurisdicción constitucional, un lugar adecuado a los juristas de profesión. Podría llegarse a esto concediendo, por ejemplo, a las facultades de derecho de un país o a una comisión común de todas ellas el derecho a proponer candidatos, al menos para una parte de los puestos. Podría, asimismo, atribuírsele al propio tribunal el derecho a proponer aspirantes para cada puesto vacante o de proveerlo por elección, es decir, por cooptación. El tribunal tiene, en efecto, el más grande interés en reforzar su autoridad llamando a su seno a especialistas eminentes.[Kelsen, Hans (2016). La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional). Trad.: Rolando Tamayo. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 57-58].

110. Así las cosas, no se puede dejar de advertir que la actual forma de elección de los miembros del Tribunal Constitucional en nuestro país es muy particular en comparación con los procedimientos de selección diseñados en otros países de nuestro continente que también cuentan con un tribunal o corte constitucional. En efecto, tal y como se detalla a continuación, los integrantes de estas altas cortes suelen ser elegidos a través de un procedimiento que no recae únicamente en un poder u organismo del Estado, como si ocurre en el caso peruano.

País	Número de miembros	Forma de elección	Duración en el cargo
Bolivia (Tribunal Constitucional Plurinacional)	9 miembros titulares y 9 miembros suplentes	Son elegidos por sufragio universal, previo proceso de preselección que es llevado a cabo por la Asamblea Legislativa Plurinacional.	6 años
Chile (Tribunal Constitucional)	10 miembros	3 miembros son designados por el Presidente de la República. 4 miembros son elegidos por el Congreso Nacional (2 por el Senado directamente y 2 a propuesta de la Cámara de Diputados). 3 miembros son elegidos por la Corte Suprema.	9 años (se renuevan por parcialidades de cada tres)
Colombia (Corte Constitucional)	Número impar determinado por ley. Actualmente la Ley 270 establece que se compone de 9 miembros.	Son elegidos por el Senado de la República de acuerdo con las ternas que presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.	8 años
Ecuador (Corte Constitucional)	9 miembros	Son designados (a través de un proceso de concurso público) por una comisión calificadora integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones: Legislativa, Ejecutiva, y de Transparencia y Control Social.	9 años (se renuevan por tercios cada 3 años)
Guatemala (Corte de Constitucionalidad)	5 miembros titulares y 5 miembros suplentes	1 miembro es elegido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. 1 miembro es elegido por el Pleno del Congreso de la República.	5 años

		1 miembro es elegido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. 1 miembro es elegido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 1 miembro es elegido por la Asamblea del Colegio de Abogados. **Los miembros suplentes son elegidos de igual forma que los miembros titulares.*	
República Dominicana (Tribunal Constitucional)	13 miembros	Son designados porel Consejo Nacional de la Magistratura, a partir de las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil, de los ciudadanos, y entidades públicas y privadas.	9 años (la composición se renueva de manera gradual cada 3 años)

171. Como se observa, incluso en aquellos países en los que la designación en sí misma recae en un único ente, los otros poderes del Estado e inclusive la sociedad civil tienen un rol activo en el procedimiento previo de preselección o presentación de candidatos (Colombia y República Dominicana) o en la conformación del ente encargado de la designación (Ecuador). Es decir, no se deja en manos de una única corporación la decisión sobre los posibles candidatos y los finalmente designados a ocupar el cargo. Hay, en todo caso, una participación plural en todo el procedimiento.

172. De igual forma, aun cuando no sean tribunales o cortes constitucionales en sentido estricto, tenemos algunos ejemplos de otras altas cortes en nuestro continente que, en sus respectivas jurisdicciones, detentan facultades similares a las de un tribunal constitucional; claro está, con sus respectivos matices y salvedades. En todo caso, si algo tienen en común estas cortes es que son los tribunales más importantes de sus países y el mecanismo para la propuesta de candidatos y la designación de sus miembros tampoco recae en un único ente.

173. Así, por ejemplo, tenemos el caso de Brasil. Endicho país, los miembros del Supremo Tribunal Federal —que son 11 y son llamados ministros— son elegidos por el Senado Federal previa nominación realizada por el Presidente de la República. En este caso, la duración en el cargo no tiene un límite fijo, por lo que

los miembros de dicho tribunal estarán en el cargo hasta su jubilación según las normas aplicables.

174. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación —que formalmente es parte del Poder Judicial de dicho país—, está integrada por 11 miembros cuyos mandatos duran 15 años. Los miembros de esta alta corte son designados por el Senado a partir de una terna que es propuesta por el Presidente de dicho país.

175. En el caso de Estados Unidos de América, tenemos que la Corte Suprema, máxima corte federal del país, está compuesta por 9 miembros con cargos vitalicios. En este sistema el Presidente tiene el poder exclusivo para designar o nominar a los jueces, pero su confirmación requiere la aprobación de la mayoría del Senado, que tiene el poder exclusivo para confirmar o rechazar a los candidatos propuestos.

176. También, desde una perspectiva muy similar, la forma de elección de los miembros de otras cortes o tribunales constitucionales en diversas latitudes, demuestra que en la realización de dicho procedimiento concurren, por lo general, dos poderes u organismos del Estado:

País	Número de miembros	Forma de elección	Duración en el cargo
Alemania (Tribunal Constitucional Federal)	16 miembros	8 miembros son designados por el *Bundestag* (Parlamento Federal). 8 miembros son designados por el *Bundesrat* (Consejo Federal).	12 años
Austria (Tribunal Constitucional)	14 miembros titulares y 6 miembros suplentes	8 miembros titulares más 3 miembros suplentes son elegidos por el Gobierno Federal. Los 6 miembros restantes son nominados en parte por el Consejo Nacional y en parte por el Consejo Federal.	El mandato termina al final del año en que quien ejerce el cargo cumple setenta años.
Bulgaria (Corte Constitucional)	12 miembros	4 miembros son designadospor la Asamblea Nacional. 4 miembros son designados por el Presidente de Bulgaria. 4 miembros son designados por los jueces de la Corte Suprema de Casación y de la	9 años

		Corte Administrativa Suprema.	
Chequia (Tribunal Constitucional)	15 miembros	Los miembros son designados por el Presidente de Chequia con el consentimiento del Senado según el artículo 84 de su Constitución.	10 años
Corea del Sur (Corte Constitucional)	9 miembros	3 miembros son designados por la Asamblea Nacional. 3 miembros son designados por el Presidente de Corea del Sur. 3 miembros son designados por el Presidente de la Corte Suprema.	6 años (con posibilidad de reelección)
Eslovaquia (Tribunal Constitucional)	13 miembros	Son nombrados por el Presidente de la República Eslovaca a propuesta del Consejo Nacional de la República Eslovaca.	12 años
España (Tribunal Constitucional)	12 miembros	Son nombrados por el Rey de acuerdo con el siguiente esquema: 4 miembros son designados a propuesta del Congreso de los Diputados. 4 miembros son designados a propuesta del Senado (elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas). 2 miembros son designados a propuesta del Gobierno. 2 miembros son designados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.	9 años (se renuevan por tercios cada tres años)
Italia (Corte Constitucional)	15 miembros	5 miembros son designados por el Presidente de la República. 5 miembros son designados por el Parlamento. 5 miembros son designados por los magistrados supremos ordinarios y administrativos.	9 años

Portugal (Tribunal Constitucional)	13 miembros	10 miembros son designados por la Asamblea de la República. 3 miembros son escogidos por los otros 10 miembros elegidos.	9 años
Rumania (Tribunal Constitucional)	9 miembros	3 miembros son designados por la Cámara de Diputados. 3 miembros son designados por el Senado. 3 miembros son designados por el Presidente de Rumania.	9 años
Rusia (Tribunal Constitucional)	19 miembros	Son designados por el Consejo de la Federación Rusa a propuesta del Presidente de la Federación Rusa.	12 ños

177. Lo anteriormente señalado evidencia el contraste de lo que ocurre en otros sistemas constitucionales con respecto a lo que tenemos en el diseño de selección de miembros de nuestro Tribunal Constitucional. Mientras que en los ejemplos descritos *supra* los procedimientos de presentación de candidatos y designación de miembros cuentan con la participación de al menos dos poderes u organismos estatales (o inclusive de la propia sociedad civil), en el caso peruano todo el procedimiento —tanto la presentación de los candidatos como la elección final— recae en un único poder que es el Poder Legislativo.

178. Se advierte, de lo expuesto, que en el Derecho comparado existen distintas fórmulas para la selección y nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, y se ha llegado a la conclusión que, en general, participan en estos procedimientos por lo menos dos entidades. Ahora bien, de ello no debe inferirse que la fórmula por la que han optado los constituyentes de 1993 sea, en sí misma, contraria a estándares ideales para las altas cortes de justicia. Lo que, en todo caso, es importante precisar es que, en la medida en que solo interviene en nuestro modelo un órgano para la selección y nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, se torna en indispensable la presencia de un conjunto de garantías que reflejen la independencia e imparcialidad de sus integrantes.

179. Esta situación, que ciertamente se encuentra así prevista en nuestra Constitución, hace necesario que el proceso de selección —en vista de que recae en un único ente— deba ser dotado del mayor grado de transparencia y pulcritud posible a fin de garantizar, precisamente, la independencia judicial, en su faceta institucional, de los miembros de este Tribunal. A este objetivo ciertamente podría conducir la modalidad ordinaria de elección que prevé el artículo 8 de la Ley Orgánica del

escrutinio y de participación ciudadana en el mecanismo de elección de magistrados.

180. De hecho, de la simple lectura del Proyecto de Ley 510-2011-CR, que finalmente derivó en la Ley 29882, que modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional e incorporó la modalidad de elección por invitación, se puede advertir que la intención de la introducción de esta última modalidad fue establecer un "procedimiento que tenga carácter alternativo para la selección y elección de candidatos a (...) Magistrados del Tribunal Constitucional"; esto quiere decir, en buena cuenta, que no se pensó en la modalidad por invitación como la regla que anule por completo la modalidad ordinaria para llevar a cabo este crucial procedimiento.

181. Incluso, para conseguir los fines de una mayor transparencia y participación, podría plantearse una forma combinada de elección en la que se utilice tanto la modalidad ordinaria como la especial que contempla el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De hecho, la elección de los primeros miembros de este Tribunal tuvo dicha particularidad, pues los magistrados Manuel Aguirre Roca y Francisco Acosta Sánchez fueron elegidos por la modalidad ordinaria y los magistrados Ricardo Nugent López-Chávez, Guillermo Rey Terry, José García Marcelo, Luis Díaz Velarde y Delia Revoredo Marsano mediante invitación. Esto se debió a que luego de la elección de los magistrados Aguirre Roca y Acosta Sánchez, se modificó el entonces artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debido a los problemas que habían dificultado la elección de sus miembros, que quedóentonces con el siguiente texto: "(c)uando existan razones que lo justifiquen, y a petición de no menos del 20% de los Congresistas, podrá efectuarse, por acuerdo del Pleno, una convocatoria complementaria por invitación para elegir a candidatos a los cargos de Magistrados del Tribunal Constitucional cuyas vacantes no hubieran sido cubiertas. En tal caso, la votación será por lista cerrada, completa y mediante voto público en el Pleno del Congreso" (artículo único de la Ley 26662, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de junio de 1996). Naturalmente que la decisión sobre cuántos magistrados deben ser elegidos mediante una y otra modalidad en un determinado proceso de selección, es un asunto que le competería definir, de ser el caso, al Congreso de la República.

182. Finalmente, es importante recordar también que, a lo largo de la historia de este Tribunal, se ha podido evidenciar una suerte de falta de uniformidad en cuanto a los elementos que deben componer el proceso de selección de sus miembros. Esto, naturalmente, ha ocasionado que se tengan que vivir antecedentes tristemente célebres que, en perspectiva, redundan en una erosión sobre la institucionalidad del Tribunal. Solo por recordar algunos de estos episodios, tenemos que:

- En el año 2005, a pesar de que la Comisión Especial había elaborado un orden de mérito en razón a las calificaciones obtenidas por los candidatos, la propuesta llevada al Pleno del Congreso no coincidió con tal orden de mérito. Por el contrario, la referida Comisión Especial adujo que, luego de un proceso deliberativo, había llegado a un acuerdo a fin de proponer dos ternas distintas, sin respetar el orden de mérito previamente elaborado por la propia comisión. (Ver:http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cat_uibd.nsf/primero/9977C230BB74174805257BAA000C0D40?opendocument).

- En el año 2007, tras ser elegido como magistrado el señor Javier Ríos Castillo, éste tuvo que poner a disposición del Congreso de la República su declinación al nombramiento mediante carta de fecha 14 de junio de 2007, luego de que se difundiera en los medios de comunicación una fotografía en la que aparecía en un conocido restaurante junto a Agustín Mantilla y Óscar López Meneses, entre otros personajes. Luego, inclusive, el señor Ríos Castillo intentó anular su inicial declinación y consiguió, mediante una medida cautelar en un proceso de amparo,que se ordenara su designación como miembro del Tribunal, aunque tal decisión fue posteriormente revertida. Finalmente, la Junta de Portavoces del Congreso acordó dejar sin efecto la elección (ver: Congreso de la República. Acta de la 56° Sesión de la Junta de Portavoces, 18 de junio de 2007).

- En el año 2013, tras la elección de miembros para ocupar el cargo de magistrados del Tribunal, el Congreso de la República tuvo que dejar sin efecto la misma debido a la difusión de algunos audios entre algunos parlamentarios involucrados en el proceso de selección en el cual disponían cómo se ocuparían las plazas vacantes en el Tribunal Constitucional, en la Defensoría del Pueblo y en el Banco Central de Reserva. Este lamentable episodio, que incluso tuvo repercusión internacional, fue coloquialmente conocido como "*la repartija*".

183. Estas consideraciones no hacen más que poner en evidencia que la elección de los miembros del Tribunal en nuestro país ha sido constantemente marcada por controversias y episodios que indefectiblemente debilitan la posición institucional de este alto tribunal. Solo un proceso de selección que sea conducido con transparencia y que esté dotado de un mayor escrutinio público sobre quiénes serán los futuros magistrados de este Tribunal, hará posible que se extirpe el temor general de que ocurra lo que en Italia se conoce como "*lotizzazione*" o "el reparto del botín" [*cfr.* Rubio Llorente, Francisco (2004). El Tribunal Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Número 71, Año 24, p. 16].

184. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal considera que la presentación de un proyecto de ley relacionado con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional, específicamente en 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 un marcado interés nacional. No se ha presentado, así, alguna lesión de la Constitución en este extremo de la demanda.

185. Distinto sería el escenario si es que 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 este Tribunal, estos supuestos, sin ánimo de exhaustividad, son 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, seacompetencia 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.

186. Ciertamente, y como se puede advertir de una revisión preliminar, se trata, en muchos casos, de conceptos jurídicos indeterminados. Y es que, como es evidente, resultaría materialmente imposible establecer una lista taxativa respecto de los casos concretos en los que sería constitucionalmente inválido plantear una cuestión de confianza. Es, en ese sentido, que este Tribunal brinda, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes supuestos a fin que la cuestión de confianza no sea planteada de forma ilimitada.

187. En relación con el escenario (i), este Tribunal advierte que, en el seno de los actuales Estados Constitucionales, suele existir una suerte de *patrimonio común*, el cual permite diferenciar modelos democráticos de los que ostentan un perfil autocrático. La esencia de las constituciones propias de los Estados Constitucionales radica tanto en la limitación del ejercicio arbitrario del poder como en la tutela de los derechos fundamentales. De este modo, las constituciones no son documentos del más alto rango únicamente porque, desde la perspectiva del sistema de fuentes, no pueden ser derogadas o alteradas por disposiciones de menor jerarquía, sino también porque reconocen los más trascendentales valores en el ámbito de una sociedad democrática.

188. No sorprende, en este orden de ideas, que se hayan establecido contenidos inalterables de la norma suprema, y que, por lo demás, también han sido recordados por este Tribunal al hacer referencia a una suerte de *Constitución histórica*. Así, se ha recordado que, dentro de estos primeros contenidos, se encuentran el principio de que la soberanía "reside en el pueblo, que su forma de gobierno es republicana (artículo 4°) y representativa (artículo 7°); [y] que en ella ocupan un lugar privilegiado el reconocimiento y promoción de los derechos" [Sentencia 00014-2002-AI/TC, fundamento 37].

189. En esta misma línea, y a propósito del fenómeno que cierto sector de la doctrina ha denominado como "internacionalización del Derecho Constitucional", se han ido empleando en distintos instrumentos internacionales conceptos y herramientas afines a las constituciones de los Estados. Por ejemplo, el Estado peruano ha reconocido la Carta Democrática Interamericana, instrumento que dispone que existen varios elementos esenciales de la democracia representativa, entre los que figuran "el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos" (artículo 3).

190. Así, el Poder Ejecutivo no podría plantear una cuestión de confianza que suponga un desconocimiento manifiesto de los principios que, asentados en nuestra historia republicana, perfilan la *identidad* de la Constitución peruana. No sería válido, por ejemplo, plantear una cuestión de confianza para suprimir la cláusula de Estado de Derecho, del principio democrático, la separación de poderes, o para despojar de cualquier contenido a los derechos fundamentales de la persona.

191. El escenario (ii) se relaciona con la imposibilidad de plantear la cuestión de confianza cuando ella se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, se encuentre asignada a otro órgano estatal. En efecto, al identificar las obligaciones, prohibiciones y permisos que se derivan de nuestra norma suprema, este Tribunal ha desarrollado distintos principios de interpretación que no solamente pretenden desarrollar su contenido normativo, sino que también tienen la función elemental de impedir que las funciones o responsabilidades que la Constitución ha asignado a las entidades estatales se desvirtúen. Así, a través del principio de corrección funcional, se ha exigido al juez constitucional —y este Tribunal no puede ser una excepción— que, "al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales" [Sentencia 05854-2005-PATC, fundamento 12.C].

192. De esta forma, no sería viable, desde el punto de vista constitucional, que, por ejemplo, se plantee una cuestión de confianza con el propósito que una denuncia constitucional, que está siendo tramitada en el Congreso de la República, sea forzosamente aprobada o rechazada. Del mismo modo, no se podría exigir que el Congreso de la República designe, para su Mesa Directiva, a legisladores que ostenten un perfil cercano al del Jefe de Estado. La Constitución dispone que el órgano encargado para esa labor es el Poder Legislativo. Permitir lo contrario supondría alterar considerablemente el equilibrio de poderes.

193. Ahora bien, esto no quiere decir que se impida la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para que el Poder Legislativo ejerza sus competencias respecto de cuestiones que incidan sobre asuntos o aspectos que conciernen, también, al Poder Ejecutivo.Así, por ejemplo, el Gobierno podría hacer cuestión de confianza con la finalidad de obtener una ley del Congreso de la República que sea necesaria para desarrollar una determinada política pública, o incluso con ese mismo propósito obtener una delegación de competencias legisferantes. En este orden de ideas, entonces, una cuestión es plantear, por ejemplo, una cuestión de confianza respecto de la posibilidad de transparentar el proceso de elección de altos funcionarios del Estado (como ha ocurrido en este caso) y una muy distinta es que, por ejemplo, se pretenda elegir, de manera obligatoria, a ciertos candidatos para dichos puestos. Lo segundo se encuentra dentro del ámbito de lo *constitucionalmente prohibido*.

194. Finalmente, en lo que respecta al escenario (iii), no se podrá presentar cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley. La idea es que, en estos casos, el Poder Ejecutivo brinde una prolija explicación respecto del interés público que reviste la propuesta, la cual, además, tiene que relacionarse conla implementaciónde una política general de gobierno. En este caso, como se ha expuesto, la cuestión de confianza se sustentó en la necesidad de transparentar el proceso de elección de magistrados de este Tribunal, lo cual, evidentemente, se encuentra inserto en el marco de una de las políticas del gobierno. Una situación notoriamente distinta sería si es que el Poder Ejecutivo pretendiera nombrar a los magistrados de esta corte, lo cual es una cuestión que no se encuentra dentro de sus competencias de conformidad con la Constitución. De hecho, la misma parte demandada así lo ha entendido.

195. Reconocer que, en general, se pueda plantear cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley, generaría una seria alteración del equilibrio de poderes, y supondría, por lo demás, que el Congreso de la República pueda verse continuamente expuesto a pedidos de confianza en relación con propuestas que no son indispensables para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones o cumplir con las metas trazadas por el gobierno. Ya se ha indicado, en esta decisión, que nuestra forma histórica de gobierno se caracteriza por ostentar una base presidencialista con la paulatina inserción de formas y mecanismos propios

del parlamentarismo. En esa medida, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo gozan de un importante nivel de legitimidad política, pues ambos órganos son electos por sufragio universal.

196. Si a la considerable cantidad de atribuciones y facultades que ostenta el Presidente de la República en nuestra forma de gobierno se agregara la posibilidad de exigir la aprobación de cualquier proyecto de ley, es evidente que se despojaría al órgano legislativo de su esencia, que es precisamente la deliberación. De hecho, hemos sido enfáticos en sostener que "son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (*policys*), sino generales (*politics*)" [Sentencia 0030-2005-PI/TC, fundamento 7].

197. Un escenario particular se presenta con los proyectos de reforma constitucional. En el auto de fecha 29 de octubre de 2019, este Tribunal declaró como improcedente un extremo de la demanda competencial —concretamente, en el que se cuestionaba la cuestión de confianza en estos escenarios—, y ello debido a que no se identificó, concretamente, un conflicto entre las dos entidades involucradas. En efecto, se precisó que el mismo Congreso de la República, en la práctica parlamentaria, había permitido y aceptado la presentación de cuestiones de confianza sobre posibles reformas a la Constitución. Sin embargo, y considerando la magnitud y relevancia de esta temática, este Tribunal estima necesario efectuar una serie de precisiones.

198. En primer lugar, el Congreso de la República debe evaluar la inserción de mecanismos de votación cualificados para los casos en los que la confianza sea planteada para reformar alguna disposición constitucional. En el escenario actual, puede que, con una mayoría no necesariamente cualificada, el Congreso de la República termine por brindar la confianza respecto de algún proyecto de reforma constitucional; pero, una vez debatido el proyecto, se advierta que no existe la mayoría especial que exige la Constitución para una reforma de sus contenidos. En estos casos, aunque se haya brindado —a través de un acto de votación— la confianza respectiva, lo cierto es que, al menos en la práctica, no se podría materializar la propuesta planteada. En efecto, lo que ocurrirá es que el Poder Ejecutivo asuma que ha operado, en los hechos, un supuesto de denegación. A fin de evitar estos escenarios, este Tribunal considera que el Poder Legislativo debe examinar en qué medida se deben exigir mayores consensos a fin de otorgar la confianza en esta clase de escenarios.

199. Por otro lado, aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, ello solamente será válido en la medida en que se trate de aspectos vinculados con alguna función o competencia (sea exclusiva o

compartida) del Poder Ejecutivo. Ya se ha indicado *supra* que no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irrogue competencias que, de manera específica,corresponden a otras entidades. Es importante precisar, en todo caso, que es muy distinta la supresión total de una competencia asignada a un órgano estatal a la posibilidad —que se ha presentado en este caso— de solicitar transparentar un proceso de elección, sin que por ello se desconozca la atribución brindada a otra entidad del Estado.

200. Por otro lado, aunque se haya abierto la posibilidad de presentar proyectos de ley para la reforma de la Constitución, debe precisarse que no sería constitucionalmente válido que un pedido de confianza pueda ser presentado para que este órgano del Estado se irrogue competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades, trasgrediendo con ello la forma de Estado, la forma de gobierno o el sistema político constitucionalmente dispuesto. Es importante precisar, en todo caso, que es muy distinta la supresión total de una competencia asignada a un órgano estatal a la posibilidad —que se ha presentado en este caso— de solicitar transparentar un proceso de elección, sin desconocer la atribución brindada a otra entidad del Estado.

201. Los supuestos que aquí se han abordado no pretenden ser taxativos. De hecho, ya la realidad política ha demostrado lo poco recomendable que sería establecer escenarios específicos en los que la confianza puede ser (o no) presentada. De hecho, cuando este Tribunal, en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, declaró la inconstitucionalidad del artículo 86.e) del Reglamento del Congreso, que regulaba los supuestos en los que no se podía presentar la cuestión de confianza, ello lo hizo precisamente considerando el principio de equilibrio de poderes y el de autonormatividad parlamentaria.

202. Del mismo modo, no podría este Tribunal —por ser fácticamente imposible— hacer explícitos todos los casos en los que una cuestión de confianza se estime como inconstitucional. Mucho dependerá, para que ello no ocurra, de la responsabilidad con la que se desenvuelven los altos funcionarios del Estado, los cuales están llamados, en muchas ocasiones, a zanjar sus diferencias en aras de encontrar fórmulas que pretendan salvaguardar el bien común.

203. Nuestro diseño institucional será cada vez más óptimo cuando todos los órganos estatales sean conscientes respecto de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, y en caso ello no ocurra, este Tribunal es competente para recibir cualquier demanda relacionada con algún posible ejercicio arbitrario del poder y, en el caso que sea necesario, declarará su inconstitucionalidad.

204. Ahora que este Tribunal ha esclarecido que la materia planteada en la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 se encuentra dentro de lo

constitucionalmente permitido, corresponde analizar si esta fue aceptada o denegada fácticamente por el Congreso de la República.

C.2) ¿Se denegó, de conformidad con la Constitución, la cuestión de confianza en el presente caso?

205. Corresponde, finalmente, que este Tribunal dilucide si es que, en el presente caso, el Congreso de la Repúblicadenegó la cuestión de confianza al Presidente del Consejo de Ministros. Que esto se determine guarda una especial relevancia para el análisis de constitucionalidad del accionar del Poder Ejecutivo, ya que, de entenderse que operó una denegatoria, el Presidente de la República se encontraba facultado para disolver el Congreso de la Repúblicade conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución. Si, por el contrario, ello no hubiese ocurrido, se entendería que el Jefe de Estado habría actuado de manera contraria a los preceptos de nuestra norma suprema al momento de ordenar el cierre del órgano legislativo.

206. Este Tribunal ya ha precisado que, de conformidad con los artículos 132 y 133 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros está facultado a plantear una cuestión de confianza facultativa. En este caso, tal y como ha sido precisado *supra*, el pedido planteado pretendía que el Congreso de la Repúblicarealice dos acciones: (i) deliberar en relación con un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el propósito de garantizar que, en los procesos de elección de magistrados, se observen aspectos vinculados con el principio de transparencia; y (ii) que se paralice, hasta una ocasión posterior, el proceso de elección de magistrados que llevaba a cabo el Congreso de la República, a fin que el mismo pueda ser efectuado con un mayor nivel de legitimidad.

207. En relación con el primer punto, ya se han precisado las razones por las que es posible defender la posibilidad de presentar y vincular proyectos de ley a un pedido de cuestión de confianza por parte del Consejo de Ministros. Tampoco debe pasar inadvertido el hecho que, una vez reanudada la sesión del Pleno del Congreso el día 30 de septiembre de 2019, se procedió a votar a favor de la iniciativa planteada. En consecuencia, este Tribunal entiende que, a través de dicho acto de votación, el órgano legislativo manifestó su voluntad de deliberar la propuesta legislativa presentada por el Presidente del Consejo de Ministros.

208. Una situación distinta ocurre con el pedido vinculado a la paralización del procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal que se desarrollaba en ese momento. Y es que, pese a la solicitud planteada por el Presidente del Consejo de Ministros —en el sentido de suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal—, el Pleno del Congreso decidió continuar con la agenda programada para dicha sesión.

209. Ahora bien, se podría considerar que el Presidente del Congreso, al postergar la deliberación de la cuestión de confianza, actuó dentro del marco de lo permitido por el artículo 82 del Reglamento del Congreso, el cual establece que "(l)a 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**(...)" (negritas agregadas). En efecto, al menos desde una perspectiva formal, el Pleno del Congreso de la República podía continuar con el debate respecto de la cuestión de confianza planteada en la siguiente sesión.

210. Sin embargo, para este Tribunal no pasa inadvertido el hecho que, en los términos en los que la confianza fue planteada, era evidente que las circunstancias ameritaban que dichoasunto fuera resuelto primero. De este modo, al continuar con el procedimiento de elección de magistrados, el Congreso de la República demostró que no tenía intención de cumplir con lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros. Esto se corrobora si se considera que, pese a que la congresista Indira Huilca Flores presentó una cuestión previa para postergar el proceso de elección y debatir sobre la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación, y rechazar, de esta manera, lo solicitado.

211. Sobre este punto, la parte demandante ha argumentado que procedió a votar a favor de la cuestión de confianza en los términos en los que fue planteada por el Presidente del Consejo de Ministros. De este modo, según ha indicado en su escrito de demanda, no se puede brindar al Presidente de la República la potestad de determinar cuándo, pese al voto favorable en la sesión del Pleno del Congreso, se ha entendido aceptada o denegada la confianza. Al respecto, este Tribunal advierte que, 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.

212. De este modo, aunque ya hemos precisado 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. 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

planteado, mas no del segundo, ya que el Pleno del Congreso procedió a continuar con el acto de la elección de los magistrados.

213. Ahora bien, el pedido presentado por el Presidente del Consejo de Ministros no debía ser interpretado como una conducta caprichosa o arbitraria, ya que, en realidad, como fue señalado *supra*, diversos órganos comprometidos con la defensa de los derechos fundamentales habían formulado solicitudes similares, tales como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que emitió el ya citado Comunicado de Prensa 241/19, de fecha 26 de septiembre de 2019.De lo expuesto en el referido comunicado de prensa se advierte que, a criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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 guíe por el principio de transparencia.En una línea similar se encontraba la Defensoría del Pueblo, cuando, como fuera citado *supra*, exhortó al Congreso de la República "a postergar la elección (...) con el fin de reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo que permita dar a la elección la máxima legitimidad".

214. Advertida esta preocupación —y que no residía únicamente en el Poder Ejecutivo, sino también en otros organismos de defensa de los derechos fundamentales—, corresponde a este Tribunal determinar si es que dicha materia podía (o no) ser sometida a una cuestión de confianza.

215. Sobre ello, este Tribunal nota que la elección de los magistrados es una competencia que corresponde, de conformidad con nuestra Constitución, al Congreso de la República. No ha existido, ni en los escritos presentados ni en la audiencia pública, controversia alguna en relación con este punto. En efecto, lo que fue objeto del pedido de cuestión de confianza fue la postergación del procedimiento de elección, lo cual obedeció, como se ha expuesto, a la legítima preocupación de distintas entidades en relación con la falta de transparencia del procedimiento.

216. Ahora bien, la selección de los integrantes de este Tribunal es un asunto que reviste una meridiana importancia, en la medida de que se trata del supremo intérprete de la Constitución. Al desarrollar la labor de custodio de nuestra norma suprema, asume un rol trascendental tanto en el quehacer jurídico como político del país. Es, pues, el órgano no solamente llamado a examinar las contiendas de competencia entre los distintos órganos estales (como la controversia de autos), sino que también tiene entre sus funciones la de controlar la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones que integran nuestro ordenamiento, así como de tutelar, en última y definitiva instancia, los derechos fundamentales de las personas. En ese sentido, sus decisiones ocasionan un considerable impacto en el desarrollo de políticas públicas y en la adopción de todas aquellas medidas que

inciden en la persona. Las sentencias que este Tribunal ha adoptado, desde su creación, han permitido que la Constitución sea un documento palpable para los ciudadanos, y ha generado que su contenido se actualice con el propósito de solucionar los problemas que aquejan a nuestra aun débil democracia.

217. No se advierte, en ese sentido, que el pedido planteado por el Presidente del Consejo de Ministros fuera sobre alguna cuestión ajena a lo desarrollado en la Sentencia 0006-2018-PI/TC. En efecto, si se toma en consideración que según el artículo 118, inciso 9, de nuestra Constitución, le corresponde al Presidente de la República "cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales", resulta coherente y legitima la preocupación del Poder Ejecutivo en que el supremo intérprete de la Constitución —como órgano jurisdiccional que es— esté integrado por miembros elegidos a través de un procedimiento dotado de la transparencia indispensable a fin de garantizar la legitimidad de las sentencias y resoluciones que, precisamente, está llamado a cumplir y hacer cumplir.

218. Por lo expuesto, el Tribunal nota que, pese a la votación formalmente favorable al pedido de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió 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.

219. Determinado ello, este Tribunal considera oportuno hacer referencia a ciertas cuestiones vinculadas con las consecuencias ligadas a la segunda denegación de confianza, esto es, la disolución del Congreso de la República.

C.3) Denegación de cuestión de confianza y disolución del Congresode la República

220. 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 quehabía decidido disolver el Congreso de la República. Al respecto, cabe precisar que cuando el artículo 134 de la Constitución señala que "(e)l Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros", hace referencia a la facultad del Presidente de la República de realizar un acto presidencial que luego habrá de ser formalizado en un decreto de disolución que, además y como requisito de validez, deberá contener como un segundo elemento con la

convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

221. En tal sentido, la disolución del Congreso de la República regulada en el artículo 134 ocurre, en estricto, mediante un acto, no mediante una norma, aun cuando es un requisito de validez que tal norma exista de forma inmediata posterior. Así, si bien la disolución fue plasmada en el Decreto Supremo 165-2019-PCM, el extremo referido a la disolución del Congreso de la República refleja un acto presidencial. De ahí que,justamente, la vía correspondiente para revisar la constitucionalidad de tal acto presidencial sea el conflicto competencial (y no la acción popular), conforme a lo dispuesto en los artículos110 y 113 del Código Procesal Constitucional. Así lo entendió el mismo Presidente de la República, quien en su mensaje de disolución señaló lo siguiente:

> 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 es un **acto constitucional** previsto en el artículo 134 de la Constitución (...).[Negritas agradas].

222. Por tanto, al tratarse de un acto del Presidente de la República, se encuentra regido por lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución, pues como todo acto presidencial, será nulo si carece de refrendo ministerial. En el presente caso, este 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*. No obstante, cabe notar que en ese momento no existía Consejo de Ministros, pues, conforme ya señaló este Tribunal, el Poder Ejecutivo había interpretado válidamente que se le había denegado la confianza fácticamente.

223. Al respecto, este Tribunal debe hacer dos precisiones importantes. En primer lugar, el refrendo ministerial a que hace referencia el artículo 120 de la Constitución debe realizarse por escrito, de forma que exista constancia indubitable del mismo; de la misma forma y por motivos de publicidad y certeza, es que se exige su emisión y publicación como decreto. De esta manera, si bien el acto presidencial de disolución se realizó en el momento del mensaje, el requisito del refrendo por escrito debía ser necesariamente posterior, es decir, debía realizarse recién con la emisión del decreto de disolución. En ese sentido, el refrendo perfecciona el acto de forma inmediata posterior, al haberse realizado el mismo día.

224. En segundo lugar, cabe destacar que tal perfeccionamiento inmediato posterior debe entenderse en el contexto político y constitucional de una disolución del Congreso de la República que amenaza con suspender o vacar al Presidente de la

República que lo está disolviendo. Exigir que el Presidentede la República 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.

225. Por otro lado, este Tribunal estima indispensable formular algunas consideraciones en torno a esta atribución del Jefe de Estado para disolver el Congreso de la República.La introducción de esta facultad presidencial obedeció, para los constituyentes que elaboraron el texto de 1979, a que la Constitución de 1933 no había brindado al Poder Ejecutivo alguna herramienta de contrapeso frente a la censura ministerial. Se ha observado, en ese sentido, que esta clase de conflictos "pueden entrañar peligros evidentes para la vida y normalidad democrática del país. Conflicto de poderes que se produjo en el año 1914 con Billinghurst; conflicto de poderes que se produjo en el año 1947 con Bustamante y Rivero, y el mismo que se produjo a partir del año 1963, en el gobierno del arquitecto Belaúnde" [Intervención del asambleísta Chirinos Soto. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 306].

226. La Constitución de 1993, al regular la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República, ha introducido una herramienta que, a consideración del Tribunal, debe ser de *ultima ratio* y de uso excepcional. Ciertamente, y a diferencia de su antecesora, la Constitución de 1979, la carta actual no dispone de algún límite en cuanto al número de ocasiones en las que el Jefe de Estado pueda acudir a ella.

227. Es necesario precisar que esta discrecionalidad se relaciona con la potestad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República solo en el escenario en el que se haya denegado, por lo menos en dos oportunidades, la cuestión de confianza. En efecto, de conformidad con la Constitución, el Jefe de Estado *puede* hacer uso de dicha atribución en ese supuesto. Esto supone, como no puede ser de otro modo, que no se encuentre ni constitucionalmente *obligado* ni *prohibido* de hacerlo si es que se ha denegado la confianza en más de una ocasión. Cuestión distinta es establecer, como se ha hecho *supra*(fundamentos 184 a 203), una serie de límites en cuanto al planteamiento mismo de la cuestión de confianza, lo cual sí se relaciona, en estricto, con los principios de equilibrio y balance de poderes.

228. En efecto, ello se deriva del hecho que la Constitución no obliga al Presidente de la República a, de manera automática frente a la segunda denegación de confianza, cerrar el Congreso de la República. De hecho, el artículo 134 es claro al establecer que el Jefe de Estado "está facultado" a hacerlo, lo cual, evidentemente, dependerá de la apreciación y juicio de las circunstancias políticas que advierta el Presidente de la República. Ya en esta sentencia hemos observado lo negativo que sería, para el orden y estabilidad de la nación, que la disolución sea empleada como una fórmula ordinaria para la solución de los impases entre el Ejecutivo y el Legislativo.

229. Así, este supremo intérprete de la Constitución aprecia que emplear la disolución del Congreso de la República como una herramienta común frente a cualquiera tensión política —las cuales, por cierto, están presentes en cualquier sistema democrático— ocasionaría un fuerte desgaste que sería advertido por la ciudadanía, ya que la apelación constante a elecciones podría generar la sensación que el gobierno no es capaz de encontrar mecanismos de solución que permitan la libre confluencia de todas las fuerzas políticas en aras de favorecer el desarrollo institucional del país. Es en ese sentido que, como se expuso *supra*, el texto constitucional haya establecido algunos límites expresos a esta atribución, como el que se prohíba su utilización durante el último año de mandato del órgano legislativo o mientras se encuentre vigente un estado de sitio. Por ejemplo, el actual Presidente de la República no podría disolver el Congreso de la República desde fines del mes de julio del presente año, pues ya en ese momento estaría iniciando el último año de su mandato.

230. También es una importante forma de evitar la acumulación de poder por parte del Presidente de la República el que se disponga la inmediata convocatoria a elecciones. La finalidad de este acto radica en impedir que la disolución sea empleada como un instrumento, en manos del Ejecutivo, para deshacerse de una mayoría congresal que le sea adversa o incómoda. Como bien expuso el asambleísta Rodríguez Figueroa, al comentar la reciente incorporación de la facultad de disolver la Cámara de Diputados en la Constitución de 1979, "(l)a disolución es un instrumento de la democracia y una forma efectiva de resolver "impases" políticos de esta envergadura en la vida del país; de lo contrario, la disolución se convierte en una especie de venganza política o en un problema de alta burocracia, pero no de solución de un conflicto serio de carácter político" [Intervención del asambleísta Rodríguez Figueroa. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 296].

231. De hecho, en algunas experiencias del Derecho comparado, como ocurrió en el caso de la República de Weimar, la disolución "no sirvió prácticamente nunca para dar a conocer la voluntad del pueblo y, mucho menos, para que ésta fuera acatada. Fue un arma contra el propio Parlamento para, mediante sucesivas disoluciones muy próximas en el tiempo, ignorar y presionar sobre la voluntad

popular para acabar configurando una Cámara completamente dócil a los deseos del ejecutivo" [Martínez, Eva (1984). La disolución del *Bundestag*. Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 16 de febrero de 1983. En: Revista Española de Derecho Constitucional, Año 4, Número 12, p. 174]. La situación era aún más delicada en el seno de las monarquías, ya que el otorgamiento al Rey o la Reina de la potestad de disolver las Cortes reposaba en la otrora autoridad absoluta del monarca. No sorprendió, por lo tanto, que algunas autoridades como Fernando VII reaccionaran frente al establecimiento de límites constitucionales a esa potestad. Como es conocido, este monarca absolutista disolvió las Cortes en 1814, una vez promulgada la Constituciónde Cádiz, en respuesta al recorte de sus atribuciones.

232. En el caso nacional, los constituyentes tanto de 1979 como de 1993 se preocuparon en dejar en claro que la disolución no podía ser una herramienta ordinaria a ser empleada por el Poder Ejecutivo, como suele ser la usanza de los modelos parlamentarios. Y es que, tal y como lo demuestra la tradición constitucional nacional, el propósito de la inserción de ciertas condiciones para el acto de la disolución pretende justamente reflexionar en torno a la posibilidad que se trate de una medida de *ultima ratio* para solucionar un conflicto severo dentro de la clase política. De esta forma, acudir a ella de manera reiterada puede generar un preocupante afán de concentración del poder, que este Tribunal no puede sino condenar.

233. Hoy, sin embargo, existe la posibilidad de que en el Perú la ciudadanía pueda, a través de un uso responsable de sus derechos políticos, tener la oportunidad de colaborar a solucionar las tensiones políticas que generaron la disolución del Congreso de la República. Ciertamente, nuestro modelo excesivamente multipartidista no es el más propicio para poder identificar, con claridad, cuál de las dos posiciones cuenta con un mayor respaldo popular. En todo caso, es un deber del electorado informarse adecuadamente respecto de las posiciones que los partidos políticos tengan sobre este asunto, a fin que el resultado en las urnas pueda, de algún modo, reflejar la aprobación o el rechazo a la medida adoptada por el Presidente de la República.

234. En efecto, la desmedida cantidad de partidos políticos en nuestro medio genera una fragmentación que tiene como consecuencia que no sea posible, al menos no de una manera manifiesta, dilucidar en qué medida el electorado ha respaldado la decisión del Poder Ejecutivo. De hecho, en el escenario nacional, que también se ha decantado por el voto preferencial, no es inusual que, dentro de una misma agrupación política, existan desavenencias sobre este trascendental asunto.

235. Evidentemente, si la mayoría se decanta por aprobar el acto de la disolución, ello tendría que verse materializado en la composición del siguiente Congreso de la República.

236. En efecto, no es negativo para este Tribunal que, frente a una tensión política recurrente e insubsanable, se convoque al titular de la soberanía para que brinde una suerte de veredicto respecto del futuro del país, lo cual se ha materializado en el Decreto Supremo 165-2019-PCM. De hecho, es saludable que, en una democracia, se llame a las urnas a la población para renovar (o rechazar) la confianza depositada en las autoridades políticas. Sin embargo, un uso reiterado de esta institución podría despojarle de ese halo de excepcionalidad que ostenta, y, con ello, su utilidad.

237. Finalmente, este Tribunal no puede sino recordar a la ciudadanía que ella, mediante un voto informado, tiene la posibilidad de manifestar su voluntad en las urnas y, de este modo, contribuir a solucionar la tensión política que se ha generado particularmente desde las elecciones presidenciales y congresales del año 2016. Y es que, aunque en las condiciones actuales el sistema multipartidario y proporcional, tal y como se ha aplicado y distorsionado en la práctica, puede que no necesariamente contribuya a reflejar si la población ha respaldado o no la decisión del Presidente de la República, no es menos cierto que, a través de un ejercicio responsable de su deber cívico, el ciudadano debe informarse sobre las posiciones políticas que las distintas agrupaciones tienen en torno a la disolución del Congreso de la República acaecida el 30 de septiembre de 2019. Solo de esta manera existirá la real posibilidad que el resultado de las urnas pueda, por lo menos, acercarse a ser un reflejo respecto de la aprobación (o no) de este acto.

238. Evidentemente, lo que aquí ha juzgado este Tribunal no pasa por establecer qué decisión deba adoptar el electorado en las elecciones del 26 de enero de 2020. A lo que se ha constreñido es a determinar jurídicamente si es que la disolución efectuada por el Presidente de la República el 30 de septiembre de 2019 ha sido compatible con la Constitución. Corresponderá a la ciudadanía el deber de indagar las posturas y posiciones de las agrupaciones políticas de su preferencia en torno a la disolución para determinar, con su voto, si es que aprueba (o no) políticamente la medida adoptada por el Presidente de la República. En efecto, ante la cada vez más abultada cantidad de partidos políticos en los procesos electorales —cuestión que deberá ameritar una seria y profunda reflexión por parte de nuestra clase política— tendrá que ser la ciudadanía la que vele por reflejar su verdadera voluntad en las urnas.

239. Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, 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, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente.

Publíquese y notifíquese

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00006-2019-CC/TC
LIMA
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

El primer debate público del Pleno del Tribunal Constitucional, marca un hito en la historia de la judicatura peruana. Una mayor publicidad y transparencia de los actos estatales promueve una ciudadanía vigilante y una mayor deliberación social.

1. Si bien coincido con los fundamentos y puntos resolutivos de la sentencia, quiero agregar algunos argumentos relacionados con la interpretación del artículo 134 de la Constitución, en razón de que considero que allí se encuentra una de las principales fuentes de conflicto entre quienes, en los últimos días, han expresado su opinión respecto de la disolución del Congreso de la República, producida el 30 de setiembre de 2019.

2. Previamente es necesario citar a quien fue uno de los más destacados especialistas en materia de interpretación constitucional: el profesor alemán Konrad Hesse. Él sostenía que la interpretación constitucional es concretización, pues "precisamente lo que no aparece de forma clara como contenido de la Constitución es lo que debe ser determinado mediante la incorporación de la 'realidad' de cuya ordenación se trata (...) En ese sentido, la interpretación constitucional tiene carácter creativo: el contenido de la norma interpretada sólo queda completo con su interpretación (...)".[1]

3. En ese sentido, existen determinadas disposiciones en la Constitución peruana que no tienen un contenido normativo definitivo, sino un contenido normativo abierto, valorativo o indeterminado. Cuando nuestros constituyentes redactaron el artículo 134 de la Constitución de seguro que tenían la idea de los supuestos a los que se aplicaría el texto elaborado, pero de seguro también que en dicho contexto era difícil imaginar el 100% de supuestos futuros que podían presentarse. Es por ello que en el año 2020, 27 años después de redactado dicho artículo, aparece una realidad (los hechos del 30 de setiembre de 2019) que exige darle respuesta jurídica

[1] HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 63.

(si está permitida, prohibida, obligada), basándonos para ello en la interpretación del citado artículo 134 de la Norma Fundamental. Veamos:

Controversia principal

4. El 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República decidió disolver el Congreso de la República, en aplicación del artículo 134 de la Constitución. Dicho artículo establece que "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha (...) negado su confianza a dos Consejos de Ministros".

5. El Presidente de la República Martín Vizcarra asumió que la denegación de confianza podía ser expresa pero también "fáctica", y que este último supuesto se produjo cuando, en los hechos, el Congreso manifestó claramente su voluntad de no otorgar la confianza planteada por el Poder Ejecutivo (Presidente del Consejo de Ministros) respecto de la suspensión del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional por su falta de transparencia. En tal sentido, para el Presidente de la República resultó legítima la disolución producida.

6. La parte contraria, en este caso el Congreso de la República, asumió que "toda denegación de confianza es expresa", que siempre ha sido así y que no existe la figura de la denegación "fáctica". Por ello, asume que para otorgar la denegación expresa el Parlamento debe realizar una sesión especial en la que se vote por no otorgar tal cuestión de confianza, de modo tal que al no haberse producido tal denegación "expresa", no resulta legítima la disolución producida.

Interpretación de la expresión "negado su confianza" del artículo 134 de la Constitución

7. Puestas así las posiciones enfrentadas, queda claro que la disputa en este caso no es sobre si en realidad todas las denegaciones de confianza en la historia constitucional del Perú siempre han sido "expresas" o no lo han sido, o si han sido en parte "expresas" o en parte "fácticas", o si existe la denegación "fáctica".

8. La solución de la controversia planteada en este caso exige previamente interpretar la frase "negado su confianza" del artículo 134 de la Constitución. Dicha frase exige que exista una **clara e indubitable manifestación de voluntad del Congreso de la República** en el sentido de negar la confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros. No existen en dicho artículo 134 las expresiones "denegación únicamente expresa", "denegación únicamente tácita" o "denegación fáctica". Lo

único que existe son las frases "negado su confianza" en el artículo 134 y "si la confianza le es rehusada" del artículo 133 de la Constitución.

9. Ahora, frecuentemente la denegación de confianza se ha manifestado en el Perú mediante un acto formal (programación específica de una sesión del Pleno del Congreso, un debate y votación específicos sobre la denegación de confianza, etc.). A este tipo de denegación podríamos llamarla **denegación formal o expresa**. Ello nos indica que ¿ésta será la única forma de interpretar el artículo 134 de Constitución? Estimo que no. También se podría identificar un tipo de denegación que podríamos llamar **denegación tácita**, aquella que si bien no es expresa se produce cuando determinados actos constituyen claras y manifiestas declaraciones de voluntad en el sentido de no aceptar la cuestión de confianza. Tanto la denegación formal o expresa, como la denegación tácita, son especies de lo que podríamos entender como **denegación manifiesta**. Eso es lo que en esencia nos pide el artículo 134 de la Constitución: que la denegación de confianza sea manifiesta, ya sea indubitablemente formal o expresa, o indubitablemente tácita.

10. En este caso concreto, dicha manifestación clara e indubitable se produjo el 30 de setiembre cuando, pese a la solicitud planteada por el Presidente del Consejo de Ministros en el extremo de "suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional", el Pleno del Congreso decidió continuar con la agenda programada para dicha sesión. Es más (...) ante la presentación de una cuestión previa por parte de una Congresista para que se postergue el proceso de elección y se debata la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación.

11. Al respecto, nos preguntamos ¿era claro uno de los extremos de la cuestión de confianza planteada respecto de "paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso"? Respuesta: si. ¿Era clara la manifestación de voluntad del Pleno del Congreso de la República en el sentido de no paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso? Respuesta: si. Entonces, queda clara e indubitablemente manifestada la denegación de confianza.

12. Cabe agregar que no se puede interpretar que la frase "negado su confianza" del artículo 134 de la Constitución siempre debe ser "expresa" pues cuando el Poder Constituyente ha querido que en todos los casos se cumpla con una formalidad "expresa", lo ha previsto así. Por ejemplo:

Artículo 53: ... La nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia **expresa** ante autoridad peruana.
Artículo 60: ... Sólo autorizado por **ley expresa**, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial...
Artículo 79:... Sólo por **ley expresa**, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país

13. Un problema distinto es si se podía plantear una cuestión de confianza respecto de la paralización del proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, pero esto ya no tiene que ver con el argumento sobre si la denegación debía ser "expresa", "fáctica" u otras expresiones.

14. Precisamente, a fin de de identificar el problema real en este caso es importante distinguir entre **la FORMA DE MANIFESTAR la denegación de confianza** (si la denegación es "expresa", "tácita", "fáctica", etc.) y la **MATERIA que puede ser objeto de la cuestión de confianza** (sobre proyectos de ley, proyectos de reforma constitucional, procedimientos parlamentarios en curso, etc.)

15. Conforme a lo expuesto en este caso, respecto de la **FORMA DE MANIFESTAR** la cuestión de confianza, no hay duda que hubo una clara manifestación de voluntad del Pleno del Congreso de la República en el sentido de no paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso (como se ha detallado en el fundamento 10 *supra*). Por lo tanto, era clara e indubitablemente manifiesta la denegación de confianza.

16. Por otra parte, sobre la **MATERIA** que puede ser objeto de la cuestión de confianza, específicamente si se podía plantear cuestión de confianza a fin de paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, cabe mencionar que los incisos 1 y 9 del artículo 118 de la Constitución establecen que "corresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución (...) 9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales". Conforme a tales disposiciones constitucionales, estimo que resulta permitida la materia sobre la que se planteó la cuestión de confianza (paralizar el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso) pues mediante ella el Poder Ejecutivo expresó su legítima preocupación, al igual que instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de que un órgano jurisdiccional tan importante como el Tribunal Constitucional, realice su función de control de la Constitución (artículo 201), mediante magistrados elegidos a través de un procedimiento dotado de la

transparencia indispensable, garantizando así la legitimidad de las sentencias y resoluciones que está obligado a cumplir y hacer cumplir.

17. En efecto, el 30 de setiembre de 2019, la Defensoría del Pueblo emitió comunicaciones en los que refiere que "el Ejecutivo está legitimado constitucionalmente para proponer reforma del proceso de elección de magistrados y hacer cuestión de confianza sobre ella, respetando la capacidad del Congreso para decidir" y "exhorta a postergar la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional con el fin de reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo que permita dar a la elección la máxima legitimidad".

18. De igual modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un comunicado de prensa el 26 de setiembre de 2019, en el que expresó "su preocupación por las denuncias de falta de publicidad y transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal Constitucional del Perú", agregando "que, los riesgos que conllevan en sí mismos los nombramientos a cargo de órganos políticos, se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar. Este requerimiento, como ya lo ha señalado la CIDH, resulta esencial para garantizar que la elección no se hace por motivos o razones políticas, sino sólo basada en el mérito y la competencia profesional y que, además, la ciudadanía lo percibe así".

19. En dicho comunicado de la CIDH refiere que el 20 de setiembre de 2019, la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales (ANGR) del Perú exhortó al Poder Legislativo a no llevar a cabo la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, señalando que dicha elección podría generar convulsión social e ilegitimidad de los candidatos elegidos.

20. Por ello, si bien no es típica la materia vinculada con la cuestión de confianza sobre paralizar un proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en curso, queda claro que era legítima la preocupación del Poder Ejecutivo por el proceso que se venía llevando a cabo el 30 de setiembre y legítimo también el cumplimiento de sus obligaciones previstas en los incisos 1 y 9 del artículo 118 de la Constitución, de modo que resultaba permitida la materia sobre la que se planteó la cuestión de confianza.

21. Así también, sobre la materia que puede ser objeto de una cuestión de confianza, no comparto algunas de las expresiones de los fundamentos 197 a 200. Respecto de lo expresado en algunos votos de mis colegas, estimo legítimo su punto de vista en el sentido de preservar y defender el principio constitucional de separación de poderes de cara a eventos políticos futuros. Sin embargo, considerando que esos casos pueden llegar a esta instancia, me abstengo de emitir pronunciamiento por el momento.

22. En suma, al haberse denegado la confianza por segunda vez, de forma clara y manifiesta, el 30 de setiembre de 2019, no resultaba inconstitucional la disolución del Parlamento prevista en el artículo 134 de la Constitución.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

En el presente caso, si bien me encuentro de acuerdo con el sentido del fallo, considero pertinente expresar algunas consideraciones adicionales:

1. La presente sentencia no tiene por qué agotar el debate ni la evolución de la institución constitucional de la cuestión de confianza. Definir el modo como se configuran estas instituciones corresponde, en primer lugar, al diseño institucional, a través de las reformas constitucionales y legislativas pertinentes. Como se ha explicado de manera bastante detallada en la ponencia, la actual regulación es producto de una evolución. Es por ello que de ninguna manera esta sentencia determina de modo definitivo todos los alcances de la cuestión de confianza y la disolución del Congreso.

2. En cuanto a la posibilidad de plantear cuestión de confianza para reformar el procedimiento de elección de magistrados del tribunal constitucional, en la demanda se alega que en tanto la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, constituye un procedimiento en el que solo participa el Congreso de la República, constituye una materia que no puede ser objeto de cuestión de confianza.

3. Considerar que, en tanto el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional está a cargo únicamente del Congreso de la República, y, por tanto, no permite al Poder Ejecutivo impulsar una cuestión de confianza relativa al mismo, se inscribe en una concepción desfasada del concepto de separación de Poderes.

4. Como ha señalado este Tribunal Constitucional de manera sostenida, la separación de poderes que configura nuestra Constitución, no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por ella, también, se desprende el principio de colaboración de poderes. Es decir, las relaciones entre diferentes poderes contienen mecanismos de control y de colaboración.

5. Como se ha establecido en la sentencia recaída en el expediente 6-2018-PI (caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

Asimismo, se señaló que es posible plantear cuestiones de confianza respecto de proyectos de ley.

6. De otro lado, si bien la impartición de justicia está a cargo del Poder Judicial, y otros órganos constitucionales autónomos, como el Tribunal Constitucional, la legitimidad de las resoluciones jurisdiccionales no es ajena al Poder Ejecutivo. En este sentido, el artículo 118, inciso 1 de la Constitución establece que le corresponde al Presidente de la República "cumplir y hacer cumplir la Constitución", por lo que resulta legítima la preocupación por que la elección de miembros del Tribunal Constitucional se lleve a cabo respetando estándares de transparencia. Es en el ejercicio de dichas competencias que el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley relacionado con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la intención de dotar a dicho procedimiento de la mayor transparencia, lo que resulta válido.

7. No obstante que concuerdo con la ponencia en este extremo, soy de la opinión de que entre los fundamentos 179 al 181 se incurre en un exceso. Ciertamente, el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo pretendía dotar de mayor transparencia la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, no obstante, no nos corresponde en esta sentencia opinar si la modalidad ordinaria de elección es mejor que la modalidad por invitación, ni mucho menos sugerir un mecanismo combinado como se hace en el fundamento 181. Ello le corresponde al legislador. Tampoco concuerdo con lo referido entre los fundamentos 197 al 200.

8. También concuerdo con la ponencia respecto de lo decidido en cuanto a si en el caso, el considerar que se había denegado la cuestión de confianza resultaba acorde con la Constitución. En especial, me parece sensato lo señalado en el fundamento 226 de la sentencia, en el sentido de que la disolución del Congreso no puede ser una herramienta ordinaria a ser empleada por el Poder Ejecutivo, sino más bien como una medida de *ultima ratio* para solucionar un conflicto severo dentro de la clase política.

9. Por último, 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.

S.

MIRANDA CANALES

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

§ I. Una explicación inicial

1. Si bien me encuentro de acuerdo con lo resuelto por mis colegas magistrados en el sentido de la ponencia emitida (y hoy sentencia), en tanto y en cuanto declara infundada la competencial presentada por el Presidente de la Comisión Permanente, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, creo, además, que se hace necesario hacer algunas precisiones adicionales sobre las labores propias de un Tribunal Constitucional. Procederé a efectuar ello a continuación:

§ II. Tareas y funciones de un Tribunal Constitucional y sus alcances: la existencia de lo constitucionalmente posible y lo constitucionalmente obligatorio

2. Lo primero que hay que señalar es que actualmente nos encontramos en un escenario de constitucionalización y convencionalización, en los que se enmarca la comprensión contemporánea del rol de los jueces y juezas constitucionales. Esta comprensión es imprescindible para poder reconocer las potencialidades, pero también los límites de los tribunales constitucionales en casos como el presente.

3. En efecto, la labor de un juez o jueza constitucional consiste en la de interpretación del Derecho de acuerdo con parámetros constitucionales, y más propiamente de una "Constitución convencionalizada". En este orden de ideas, le corresponde realizar labores de "constitucionalización del Derecho", ya sea en sus efectos directos ("constitucionalización judicialización", referida a la relación entre y con las diferentes instituciones estatales; "constitucionalización elevación", relacionada con el sistema de fuentes o la producción de normas dentro de un Estado; y "constitucionalización transformación", vinculada a las diversas disciplinas jurídicas y sus distintas instituciones), o también a sus efectos indirectos (modernización del Derecho, unificación del orden jurídico, simplificación del ordenamiento).

4. Junto a ello, compete al juez(a) constitucional, asimismo, desarrollar una labor de "constitucionalización de la política", pues el quehacer político (así como el social o el económico) no puede manejarse al margen de lo dispuesto en los diferentes preceptos constitucionales y lo que se infiere de ellos. Aquello, ciertamente, permite dejar de lado el mantenimiento de figuras arcaicas –previas al proceso de constitucionalización– como es el caso de las *political questions*, "actos políticos"

o "actos de gobierno" y lo que ellas involucran: la subsistencia de decisiones que buscaban sustraerse de ser revisadas bajo parámetros jurídicos en sede jurisdiccional. Esto, bien entendido, habilita incluso a que jueces y juezas constitucionales no solamente controlen, sino que hasta se permitan hacer sugerencias y tener iniciativas frente a la configuración de políticas públicas, para así asegurar la constitucionalidad de las mismas.

5. Esta referida "constitucionalización de la política" permite entender que, en tanto y en cuanto la legitimación del poder en un Estado Constitucional es jurídica, y ello básicamente se tutela en sede jurisdiccional, al mismo tiempo, se le reclama a jueces y juezas constitucionales que asuman labores de integración social, las cuales, siquiera enunciativamente, aluden a apuntalar elementos de cohesión social (búsqueda de que toda persona pertenezca a una comunidad donde pueda realizar sus proyectos de vida), inclusión social (esfuerzo para incorporar a quienes se encuentran excluidos del sistema político, de la configuración de lo económico o de la capacidad de ejercer sus derechos o su cultura a cabalidad), reconciliación social (apuntalamiento de una superación colectiva de períodos asumidos como difíciles dentro de la historia de nuestros países) o prevención social (intento de consolidación de un clima con ausencia de conflictos, o con una solución rápida y eficaz de los ya existentes).

6. Sin embargo, esto no es lo único a tomar en cuenta si se habla sobre cuáles debieran ser los actuales parámetros de la actuación de un(a) juez(a) constitucional. Ya habíamos dicho que ello partía de comprender su quehacer desde el parámetro de una Constitución "convencionalizada" o, dicho con otras palabras, dentro de una lógica de "convencionalización del Derecho". En todo caso, corresponde concebir la labor de estos(as) juzgadores(as) (y no solamente las de ellos, sino también la del conjunto de las entidades estatales, en el marco de sus competencias), en una dinámica de verdadero diálogo, destinado a la construcción de un Derecho común, cuyo sustento es el de la comprensión de los derechos conforme a los tratados sobre Derechos Humanos suscritos por cada Estado o a las pautas sobre derechos que hoy se nos presentan como normas de *ius cogens*.

7. Lo anterior, por cierto, viene de cara con ciertas funciones que son propias de dicho Tribunal. Estos roles o funciones son los de *mediación*, entendiendo que las cortes constitucionales cumplen con una función moderadora, reguladora y preservadora de la unidad política nacional, buscando la armonía social, no obstante las diferencias propias de sociedades cada vez más plurales y complejas; los de *integración social*, que aluden a la búsqueda de cohesión social, de inclusión y reconocimiento, de reconciliación y de prevención social (clima de ausencia de conflictos); y los de *orientación*, referidos a la tarea de afirmar los valores constitucionales y de consolidar una identidad ciudadana sobre la base de lo recogido en la Constitución.

8. Es dentro de ese escenario que a todo Tribunal Constitucional, a toda alta Corte hace sus veces, y a todo juez(a) constitucional, le toca desempeñar una labor de concretización de la Constitución. Dicho con otras palabras, una tarea de desarrollo de los principios, valores, derechos, deberes y demás prescripciones que contiene una Constitución, las cuales no se circunscriben a su lectura estrictamente literal. Como bien señalaba García de Enterría, toda Constitución contemporánea propia de un Estado Constitución es en rigor un conjunto normativo. Aquello reclama su interpretación sistemática con todo el mismo texto constitucional, con los parámetros convencionales vigentes (tratados, jurisprudencia vinculante y normas de ius cogens, por lo menos), y lo que objetivamente se puede deducir como implícito a ello.

9. La concretización de la Constitución, como bien señalaba Hesse, y quienes han seguido esa línea de pensamiento, no puede entonces ser comprendida de una manera estática y cerrada. Una Constitución no es hoy una camisa de fuerza, sino un punto de partida para generar o recrear respuestas (según fuera el caso) a problemas que se presentan en la realidad misma de un Estado Constitucional (o por lo menos, que apunte a hacerlo). En muchos casos, como ya lo ha dicho este mismo Tribunal en casos como Lizana Puelles (STC Exp. n.° 05854-2005-AA/TC), recurrir a una interpretación literal de la Constitución sería realmente lo inconstitucional, o lo ajeno a lo constitucionalmente conforme (necesario o posible).

10. Esta última definición nos lleva también a una comprensión bastante más amplia de lo "constitucional" que lo asumido a nivel interpretativo o lo hecho suyo por parámetros interpretativos más propios de un contexto decimonónico. Es cierto que no todo es constitucional. Es cierto también que hay aspectos que son claramente constitucionales, con un reconocimiento a nivel de las Constituciones, unidas al plano convencional y a lo asumido como *ius cogens*, como ya fue explicado. Pero es cierto también que, al ser la Constitución un punto de partida para una interpretación dinámica frene a los graves y variables problemas de una sociedad, las disposiciones constitucionales, que son de diversa naturaleza (algunas principiales, otras con vocación de reglas otras y un largo etcétera), permiten más de una comprensión de lo que se puede o debe hacer.

11. Aquí entramos entonces al mundo de lo "constitucionalmente posible", donde los diferentes operadores jurídicos (y sobre todo, los vinculantes), tienen un margen de acción con cierta discrecionalidad, más no arbitrariedad. Las diferentes disposiciones de una Constitución, como bien ha dicho entre otros Guastini, cuentan con diferentes sentidos o comprensiones normativas. Aquello le otorga un amplio, más no ilimitado e incontrolable margen de acción a los intérpretes vinculantes de la Constitución, así como a los poderes públicos e incluso a los particulares, pero siempre de ciertos parámetros, pues, caso contrario, la

discrecionalidad se convierte en arbitrariedad, y por ende, en la negación de lo que corresponde a un Estado Constitucional.

12. Lo que se acaba de señalar tiene enorme importancia dentro de la interpretación constitucional contemporánea. Miles son los ejemplos que podrían ponerse al respecto, pero aquí solamente mencionaremos dos; en primer término, la interpretación, hecha dentro de lo constitucionalmente posible, que ha permitido en el Perú comprender como ámbito de acción del "amparo contra resoluciones judiciales" no solamente al derecho a la tutela procesal efectiva (dentro de la cual se ha comprendido a la tutela judicial efectiva y debido proceso), tal como lo haría una lectura literal del artículo 4 del Código Procesal Constitucional. Hoy cabe la interposición de amparos contra resoluciones judiciales incluso buscando evitar la violación o amenaza de violación de los denominados "derechos implícitos".

13. Y por si lo expuesto no fuese suficiente, es interesante resaltar aquí lo sostenido entre otros casos por el magistrado Blume, quien en el caso Dicapi (STC Exp. n.° 00001-2014-PI), señaló, con gran convencimiento, que la interpretación conforme de los derechos y los parámetros de limitación a esos derechos no puede circunscribirse a lo que dice una norma reglamentaria, sino que debe comprenderse, seguirse y actuarse de acuerdo con lo que recoge o se infiere de la misma Constitución, y no constreñirse a un reglamento que, en el mejor de los casos, puede ser una comprensión constreñida, inexacta o incompleta de ese parámetro constitucional.

§ III. La materia aquí a enfrentar: las imprecisiones de nuestro sistema de gobierno peruano, y la determinación de que puede entenderse como constitucionalmente posible en ese escenario.

14. Cuando hablamos de sistema de gobierno nos referimos a la categoría jurídica mediante la cual se establece, dentro de una configuración orgánica del poder (límites, estructura organizativa y la justificación de esas limitaciones y esa organización (la cual en el Estado Constitucional se identifica con la tutela de un conjunto de principios, derechos y valores)).

15. El Perú, desde su fundación, y por razones que ya no corresponde detallar aquí, optó por un modelo presidencial, con un Presidente que es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, y por ende, puede contar con mucho poder, máxime si en alguno de los limites existentes tradicionalmente reconocidos en los Estados Unidos no le son exigidos al Presidente peruano. En el Perú cabe veto parcial de leyes; el presidente tiene iniciativa legislativa con carácter preferente; cuenta además con capacidad legislativa propia (decretos legislativos y decretos de urgencia); y. por no ser muy exhaustivos, tiene competencias impensables para un presidente de los Estados Unidos, pues en estas actividades el margen del control

del Congreso es mucho más amplio (dictado de Estados de Excepción, un mayor manejo del impulso de transferencias presupuestales, y un gran etcétera).

16. En cualquier Estado del mundo, la complejidad de las relaciones entre un Gobierno y un Parlamento o Congreso (según en qué tradición jurídica nos encontremos) siempre es grande. Aun cuando se haya optado por un sistema presidencial "puro" o uno parlamentario "puro", siempre habrá tensiones sobre hasta dónde llega la competencia de uno y dónde llega la competencia de uno y dónde llega la competencia de uno y dónde termina la del otro, y en qué contexto y condiciones caben competencias compartidas. Ahora bien, la materia se hace aún más compleja cuando, y dentro del llamado "presidencialismo latinoamericano", se ha optado desde muy pronto introducir en un contexto básicamente presidencial elementos propios de una dinámica propia del parlamentarismo, Aquello genera una serie de problemas donde, dentro de lo "constitucionalmente posible" (que no necesariamente es lo más técnico o lo que más agrada), hay que buscar respuestas nuevas y reformular las alternativas "viejas" a lo que se presenta y, peor aún, a lo que se puede presentar.

§ IV. El Derecho Constitucional y las relaciones entre los poderes Ejecutivo (Gobierno) y Legislativo (Congreso)

17. En cualquier caso, resulta evidente que las relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo, y sin duda también las posibles tensiones entre ambos poderes, pueden manifestarse de distinto modo dentro de un Estado, y pueden expresarse incluso de maneras que no han sido previstas o reguladas expresamente por la Constitución. Como es evidente, estas situaciones no podrían manejarse únicamente manejarse con base en reglas o procedimientos jurídicamente prestablecidos y detallados, sino que, en varias situaciones, y muy a despecho de lo incluído dentro del amplio marco de la interpretación constitucional (y en ella, lo "constitucionalmente posible"), dichas relaciones o tensiones habitualmente quedan, en un primer momento y en buena medida, condicionadas por la negociación o coordinación política que puedan realizar los propios actores involucrados.

18. En cualquier caso, y como este Tribunal ha tenido ocasión de expresar en más de una ocasión, no debe perderse de vista que toda Constitución democrática establece un conjunto de mandatos de prohibición y otros de obligación. Así, delimitan lo que el Estado y las personas pueden hacer o dejar de hacer. La Carta fundamental establece asuntos que deben realizarse necesariamente, así como otros que proscribe en definitiva. Es pues en ese escenario, y circunscrito por tales exigencias que cabe hablar de lo "constitucionalmente posible" o "permitido":

> "[L]as diferentes disposiciones constitucionales pueden prever un contenido normativo 'constitucionalmente necesario' (lo que está ordenado por la Constitución y no se puede dejar de hacer, respetar o acatar), 'constitucionalmente imposible' (lo que está prohibido por la Constitución y no se puede hacer de ningún modo), o 'constitucionalmente posible' (lo que está delegado por la Constitución por ejemplo al legislador porque no está ordenado ni está prohibido)" (STC Exp. n.° 00013-2010-PI, f. j. 2)

19. Al respecto, y en atención a los casos que le ha tocado resolver a este órgano colegiado, el Tribunal Constitucional se ha referido, por lo general, a los límites y el margen de acción con que cuenta el Congreso de la República al ejercer sus competencias legislativas. No obstante ello, *mutatis mutandis*, lo mismo puede decirse respecto a los demás poderes públicos y sus propias competencias, como bien puede desprenderse de lo que consignamos a continuación:

> "En este esquema metodológico, puede establecerse que el control de la acción positiva del legislador está en directa relación con lo que es 'constitucionalmente imposible'. Cuando la actividad del legislador a través de la ley incursiona dentro de este ámbito, la actuación del Tribunal se orienta a eliminar dicha intromisión prohibida por la Constitución. En cambio el control de las omisiones al legislador se ubicaría en lo que es 'constitucionalmente necesario' y no obstante no ha sido atendido por el legislador. Finalmente aquello que es 'solo constitucionalmente posible' se ubica en terreno propio del legislador y por tanto puede ser atendido en la forma en que lo crea conveniente e incluso en el tiempo que lo juzgue necesario. De este modo, la acción del Tribunal Constitucional se legitima, tanto para el control de lo que está constitucionalmente prohibido, así como para exigir aquello que resulta 'constitucionalmente necesario'" (STC Exp. n.° 00006-2008-PI, f. j. 39)

> "[E]l rol del legislador u otra autoridad estatal en el desarrollo normativo de la Constitución no es una mera labor de *órgano ejecutor* de los mandatos dispuestos por la Norma Fundamental; le cabe pues al órgano normativo un margen amplio de *configuración* de las disposiciones constitucionales, con los límites que la Constitución impone, e incluso una cierta *discrecionalidad* en el *momento* en el cual realizar la labor de desarrollo normativo; sin embargo, este Tribunal también asume que dicho desarrollo discrecional de la competencia normativa no puede suponer tampoco una absoluta libertad normativa, pues ello sería tanto como dejar los propios derechos fundamentales en manos del legislador, sobre todo cuando estos derechos requieren para su plena vigencia del desarrollo normativo llevado a cabo por este o cuando requieren su

actuación normativa para frenar situaciones de grave y manifiesta inconstitucionalidad" (STC Exp. n.° 05427-2009-PC, f. j. 17)

20. En este mismo sentido, puede afirmarse que las competencias de los poderes públicos, y la forma en que estos se relacionan, tienen un amplio margen de acción para poder desplegarse, siempre y cuando estas se encuentren dentro de lo constitucionalmente posible. En dicho orden de ideas, el Tribunal Constitucional no es quien dictamina todo aquello que pueden hacer o no los poderes públicos dentro del libre margen de acción constitucional. Su rol consiste, más bien, en controlar que tales poderes no se excedan en sus funciones, sin transgredir aquello que les viene constitucionalmente impuesto como obligatorio o prohibido, y respetando lo que puede asumirse como constitucionalmente posible.

21. Conforme a lo indicado, queda claro que, a pesar del mencionado margen de acción amplio con el que cuentan los poderes públicos, incluso en situaciones de crispación o enfrentamiento, dichos poderes no pueden exceder los límites y salvaguardas previamente establecidos (o por lo menos esbozados) por la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional. De esta manera, la política debe desenvolverse dentro de los causes que, por ejemplo, brinda el sistema de partidos políticos, el método previsto para la asignación de escaños en las elecciones parlamentarias, la regulación existente en torno a la organización de los partidos políticos y a los grupos parlamentarios, las competencias y funciones de los poderes del Estado, entre otros factores. En similar sentido, existen asimismo otras instituciones más directamente referidas a la relación entre Gobierno y Congreso, como las que aparecen reguladas expresamente en el Título IV, Capítulo VI, de la Constitución (artículos 130 al 136), las cuales circunscriben y limitan nuestro sistema de gobierno.

22. Sobre esto último, la historia y la experiencia de nuestro país han requerido que nuestro sistema de gobierno se vaya ajustando paulatinamente, lo que servido para delinear su particular identidad que, sin perjuicio de lo que indicaremos luego, es la de un régimen presidencial al cual se le han introducido instituciones inicialmente generadas en regímenes parlamentarios. Y es que ha sido precisamente con base en lo que algunos denominan nuestra Constitución histórica ha venido apareciendo en nuestras normas fundamentales más recientes un marcado énfasis en el establecimiento de frenos y cortapisas entre los tradicionalmente denominados "poderes del Estado", y que en dicho marco han terminado acogiéndose instituciones de orígenes diversos, los cuales incluso pueden considerarse como funcional y conceptualmente antagónicas entre sí.

23. Al respecto, el hecho de que hayamos asumido una forma de gobierno basado en controles recíprocos, pesos y contrapesos, implica, desde luego, aceptar que existen tensiones y discrepancias políticas que son inherentes al sistema democrático. Estas tensiones, no cabe duda, pueden ser más o menos agudas, más

o menos duraderas, pero, en todo caso, se encuentran latentes en la dinámica política y –en el marco de un Estado Constitucional como el nuestro– deben necesariamente ser canalizadas a través de los mecanismos constitucionales existentes. En este sentido, la Constitución, repetimos, no debe entenderse como una especie de "camisa de fuerza", que aprisione y ahogue las relaciones políticas, pero tampoco como un mero "papel mojado en tinta", carente de eficacia jurídica real para encausar y limitar a los poderes. Así visto, los poderes políticos pueden actuar con libertad, pero dentro del "orden marco constitucional": es decir, circunscribiendo su accionar a lo constitucionalmente posible o permitido, cuyos contornos infranqueables están constituidos por lo constitucionalmente prohibido y lo constitucionalmente obligatorio o exigible.

24. Señalado esto, ya que las relaciones y tensiones entre los poderes políticos se encuentran jurídicamente acotadas dentro de un orden marco infranqueable, es absurdo –a la vez que inconstitucional– despotricar contra la juridificación y la judicialización de la política. Más aun, debe tenerse en cuenta que uno de los principales y más elevados propósitos de la Constitución (y, más ampliamente, del mismo Estado Constitucional) es subordinar al poder político, atajando cualquier posible forma de arbitrariedad, y, en ese sentido, el de garantizar que el quehacer político respete caracteres constitucional y convencionales, cabe señalar lo siguiente:

> "[A]firmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder (...)
>
> (...) La judicialización de la Constitución o, para ser más exactos, la de todo acto que a ella contravenga, es la máxima garantía de que su exigibilidad (...) no está sujeta a los pareceres de intereses particulares; por el contrario, todo interés individual o colectivo, para ser constitucionalmente válido, debe manifestarse de conformidad con cada una de las reglas y principios, formales y sustantivos, previstos en la Carta Fundamental" (STC Exp. n.° 5854-2005-PA, ff. jj. 7 y 8)

25. Anotado lo anterior, no es difícil entender que (i)pueden existir situaciones de tensión entre los poderes frente a las cuáles la Constitución no ha previsto un desarrollo respecto a los procedimientos que deben seguirse, y que, asimismo, (ii) de primera impresión puede no ser claro el significado de ciertas expresiones que usa la Norma Fundamental, las cuales podrían resultar aplicables a la solución de, por ejemplo, un conflicto político. Al respecto, en primer lugar, (i) debe indicarse que es normal y hasta deseable que las relaciones políticas no queden circunscritas a unas pocas habilitaciones detalladas expresamente: por el contrario, parece más bien necesario que éstas se desenvuelvan dentro de ámbitos de discrecionalidad y

deliberación política, que tal vez podrían verse asfixiados por exceso de reglamentación. De esta forma, si bien es necesaria la constitucionalización y la juridización de la política, quizá pueda considerarse como contraproducente su hiperjuridización.

26. En segundo lugar, (ii) en cuanto a la apertura interpretativa de Constitución, relacionada a la ambigüedad o vaguedad de algunas de sus cláusulas, a esa amplitud de sentidos normativos con que cuentan las disposiciones constitucionales, justo es anotar que esta característica de los términos constitucionales puede terminar desencadenando una verdadera "disputa interpretativa" a nivel de la sociedad y los especialistas. Aquello, que es propio de todas las democracias pluralistas, no solo tiene relación con aquellos argumentos técnicos-jurídicos que ofrecen por quienes intervienen en el intercambio de puntos de vista, sino que tienen relación asimismo, sobre todo en los casos política o moralmente más controvertidos, con las opiniones o preferencias políticas e ideológicas de cada quien.

27. Frente a ello, precisamente le corresponde al Tribunal Constitucional, en su condición de órgano de cierre de la interpretación vigente y vinculante de la Constitución, resolver ese tipo de controversias, brindando respuestas que tiendan a la racionalización del conflicto político y a la superación posturas antagónicas, máxime si, *prima facie*, estas aparecen como irreductibles entre sí, debido sobre todo a las diferencias políticas o ideológicas que están detrás de ellas.

28. La respuesta que podría brindar el Tribunal Constitucional en un caso como este, entonces, no puede tener como objetivo poner fin a la discusión política entre los actores políticos involucrados. Lo que puede pretender, legítimamente, atendiendo a sus funciones de mediación, integración social y orientación que le son propias a los tribunales constitucionales, así como a la luz del rol moderador y pacificador de las controversias sociales que las cortes constitucionales cumplen, es esclarecer que, en controversias como esta, se pone especialmente de manifiesto el carácter no solo normativo-regulatorio, sino también político institucional de la Constitución. Ese carácter particular de la Norma Fundamental implica, en ocasiones, que puede existir una insuficiente o deficiente regulación constitucional (pues la realidad política excede con creces lo que puede ser regulado) y ello exige a la judicatura constitucional no solo completar los vacíos o las imprecisiones jurídico-constitucionales que pudieran detectarse en la Constitución (por ejemplo, las llamadas lagunas normativas, lagunas de conocimiento o las lagunas axiológicas inclusive) a través del uso de técnicas jurídicas, sino que dicha integración debe realizarse teniendo como base los principios que subyacen en nuestro sistema de gobierno y a nuestro sistema político, y apostando, al propio tiempo, por fórmulas de respuesta que aseguren la integración social.

29. Es precisamente con miras a cumplir lograr este rol de integración social y de pacificación de las controversias que este órgano colegiado, el Tribunal Constitucional, debe resolver la presente controversia constitucional, sin dejar de explicitar, ciertamente, los márgenes constitucionales que deben respetar en todo caso los poderes públicos en conflicto. No solamente entonces se limita a resolver un caso, sino pasa a fijar criterios que, en términos de interpretación, van a ser de especial utilidad para atender si posteriormente se presentan casos con elementos similares.

§ V. Sistema de gobierno y principio de separación de poderes en la Constitución de 1993

30. A efectos de analizar y resolver adecuadamente el fondo la presente controversia es necesario establecer, cuando menos de manera general, cuál es el sistema de Gobierno que ha adoptado el Perú, así como alcances del principio de separación de poderes en ese contexto, máxime si nos referimos a aspectos con reconocimiento o desarrollo en nuestra propia Constitución. Lo recientemente dicho tiene vital relevancia, debido a que únicamente en dicho marco es que pueden entenderse a cabalidad los contornos constitucionales de las relaciones entre los llamados poderes del Estado (e incluso entre éstos con los órganos constitucionales autónomos), y más específicamente, que debe comprenderse las relaciones entre los diferentes Gobiernos y los Congresos.

31. Respecto a lo indicado, lo primero que corresponde señalar es que esta no es la primera oportunidad en la que el Tribunal Constitucional peruano se refiere a este tema. Por el contrario, y precisamente atendiendo a su función moderadora del poder y pacificadora de conflictos, este órgano colegiado ha tenido la oportunidad de pronunciarse y de esclarecer algunas cuestiones referidas a este tema con anterioridad.

32. Así, ha señalado, por ejemplo y en primer lugar, el valor de la separación de poderes dentro del marco del constitucionalismo contemporáneo. Efectivamente, este Tribunal Constitucional ha recordado que la separación de poderes es una técnica que tiene como finalidad evitar la concentración del poder (y a la vez, añadiríamos nosotros, organizarlo y justificarlo) y, en tal sentido, se encuentra encaminada a garantizar que los "poderes" y órganos constitucionalmente autónomos del Estado puedan ejercer sus competencias o atribuciones. Asimismo, busca evitar cualquier trasgresión de los derechos fundamentales de las personas que derive de un eventual ejercicio abusivo o incontrolado del poder político:

> "La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo

Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura." (STC Exp. n.° 0023-2003-AI, f. j. 5).

33. Por otra parte, se ha señalado que la separación de poderes no debe entenderse hoy en día –a diferencia de lo que tal vez se concibió en algún momento– como una división tajante entre las funciones del Estado, sin puntos de contacto o interrelación entre los denominados poderes del Estado y los distintos organismos constitucionalmente autónomos. Deber ser más bien considerada en clave de equilibrio entre órganos, de controles recíprocos, de frenos y contrapesos. Pero no solo ello: también con base en relaciones de lealtad, coordinación y de cooperación entre esas entidades:

> "[L]a separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129 de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto" (STC Exp. n.° 00004-2004-CC, f. j. 24)

> "Uno de esos principios constitucionales que el Poder Judicial debe respetar, como todo Poder del Estado y todo órgano constitucional, es el de separación del poder, reconocido en el artículo 43 de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado –*checks and balances of powers*– y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. Esto explica el hecho de que si bien la Constitución establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (artículo 138° inciso 2), dimana de ella también la prescripción de que el Poder Judicial

no ha de turbar, ilegítimamente, el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado" (STC Exp. n.° 00006-2006-CC, f. j. 15).

34. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha precisado asimismo que la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a tomar en cuenta tan solo a los tres "poderes del Estado", sino que debe considerarse asimismo el papel que repetimos, juegan los organismos constitucionalmente autónomos en dicha configuración de funciones constitucionalmente relevantes para el contrapeso y el control del poder:

> "[E]l principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Norma Fundamental ha establecido órganos constitucionales tales como el Tribunal Constitucional (artículo 201 y ss.), Jurado Nacional de Elecciones (176 y ss.), Ministerio Público (artículo 158 y ss.), Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 y ss.), Defensoría del Pueblo (artículo 161 y ss.), Gobiernos locales y Gobiernos regionales (artículo 190 y ss.), entre otros.
>
> Como se aprecia, el Poder Constituyente ha divido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive, que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente" (STC Exp. n. 00005-2007-AI, f. j. 21)

35. Formulado este marco, es necesario hacer algunas precisiones sobre el sistema de gobierno que viene regulada actualmente en nuestro texto constitucional. Al respecto, y como habitualmente se sabe, existen dos modelos "clásicos" de forma de gobierno, formulados idealmente, que son el modelo "parlamentario" y otro "presidencial".

36. En el caso del régimen presidencial, este se caracteriza básicamente porque hay un jefe de Gobierno, denominado por lo general Presidente. Este proviene de una elección popular, hace simultáneamente las veces de jefe de Estado, y no es nombrado ni (en principio) removido discrecionalmente por el Congreso.

37. En el caso del régimen parlamentario, por el contrario, tenemos que el jefe de gobierno es elegido por el Parlamento, que lo puede remover discrecionalmente y, además, por lo general la jefatura del Estado recae en un órgano distinto al jefe de Gobierno (el cual puede ser un monarca constitucional o un Presidente, por ejemplo).

38. En el caso peruano, partimos de un modelo inicialmente presidencial, en la medida que nuestro Jefe de Gobierno se denomina Presidente de la República, es electo popularmente, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República. Sin embargo, progresivamente nuestras constituciones han incorporado al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales dejan de lado una tradicionalmente más estricta división de poderes que distingue al modelo ideal presidencial. En el Perú, entonces, que el Gobierno requiera de aprobación política del Congreso para la conformación de parte del mismo (el gabinete), así como para su eventual cambio. Entre estas instituciones de origen parlamentario incorporadas en el caso peruano tenemos al voto de confianza, la censura ministerial y las cuestiones de confianza, por solamente mencionar algunas.

39. En efecto, al regular nuestro sistema de gobierno, nuestra Constitución ha recogido diferentes instituciones que, en perspectiva, permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencial y parlamentarista.

40. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, hay quienes le han llamado régimen "semipresidencial", en el sentido de que no es uno en estricto presidencial, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentarista. También se ha considerado que el nuestro régimen puede calificarse asimismo como "hiperpresidencialista", en atención a los descomedidos poderes con los que, aparentemente, contaría el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, y también en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo.

41. En similar sentido, y atendiendo a las particulares y a veces abultadas atribuciones establecidas a favor de los presidentes en nuestra región, se ha hablado asimismo de un "presidencialismo latinoamericano"; el cual, como señala reconocida doctrina, viene siendo replanteado a través de la inclusión de elementos de balance y contrapeso propios del parlamentarismo, en un modelo que cabría calificar como "semiparlamentarismo". En esa línea, hubo quienes, tomando en cuenta nuestra base presidencial, pero también las incorporaciones traídas del parlamentarismo, hablaban, como Pedro Planas, de un régimen "semiparlamentario". También se ha hecho uso de los calificativos "mixto" o "híbrido", o incluso "presidencialismo parlamentarizado". Todo lo expuesto

permite dar cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, pero eludiendo finalmente definirla o calificarla en atención a sus propios contornos y especificidades.

42. Ahora bien, nuestro modelo de gobierno nace de la propia Constitución y, por ende, únicamente puede ser con base en dicho parámetro constitucional que puede intentar comprenderse a cabalidad los contenidos y alcances de nuestro régimen de gobierno en la presente sentencia. En el igual sentido, los poderes públicos, al momento de ejercer sus funciones y competencias, solo pueden actuar conforme a lo que nuestra norma Fundamental ha establecido. En este orden de ideas, cualquier distorsión o trasgresión del modelo de gobierno adoptado constitucionalmente, a través de actos normativos (mediante la dación de normas, básicamente legales) o de actos materiales (mediante trasgresiones de hecho), deberá reputarse como inconstitucional.

43. Llegados a este punto, no debemos olvidar que la separación de poderes es un rasgo identitario no solo de nuestra actual Constitución, sino del constitucionalismo en general. En dicho sentido, este mismo Tribunal Constitucional (STC Exp. n.° 0023-2003-AI, f. j. 4) ha recordado por ejemplo cómo, en la emblemática obra *El espíritu de las Leyes*, Montesquieu sostuvo que:

> "No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y vida de los ciudadanos; como que el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes. El de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones judiciales y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares".

44. En este mismo sentido, a la separación de poderes se le ha entendido desde el siglo XVIII como un contenido mínimo imprescindible que hace reconocible al constitucionalismo, tal como en su momento fue dispuesto por el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia, el año 1789:

> "Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución"

45. Precisamente, y con base a este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo este Tribunal ha expresado, de manera categórica, que lo concerniente a la "separación de poderes" –como parte de nuestro sistema de gobierno– constituye un límite para, por ejemplo, la reforma ordinaria de la Constitución, pues forma parte de una especie de "núcleo duro", que comprende a los "principios y presupuestos básicos de la organización política, económica y social" contenidos

en nuestra Carta Fundamental. Por ende, dicho ámbito no puede ser objeto de una reforma constitucional apelando únicamente a las competencias de reforma con las que cuenta el Congreso (un poder constituido), sino que dicho cambio más bien sería expresión de una "reforma total" de la Constitución, la cual requiere de la anuencia del poder constituyente soberano, por ejemplo, a través de una consulta o referéndum:

> "Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido" (STC Exp. n.° 00014-2002-AI, f. j. 75)
>
> "Los límites materiales [a la reforma constitucional], están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución (...) [Los l]ímites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado" (STC Exp. n.° 00014-2002-AI, f. j. 76)
>
> "[L]a elaboración del proyecto de la nueva Constitución [o la "reforma total"] en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso. Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del referéndum, la única forma como puede expresarse directamente el Poder Constituyente. Y es que cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la

intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración" (STC Exp. n.° 00014-2002-AI, f. j. 115)

46. Señalado todo esto, y siendo clara entonces la importancia del sistema de gobierno constitucionalmente establecido en el Perú y sus particularidades, es necesario que el Tribunal Constitucional precise o desarrolle una descripción o definición, cuando menos general, sobre algunos de sus contornos, siempre a partir de lo constitucionalmente previsto.

47. Al respecto, una primera cuestión podría encontrarse relacionada con la nomenclatura que mejor permitiría calificar o denominar a nuestro régimen de gobierno. Si bien es cierto que el nombre no es lo más importante a efectos de reconocer los contornos del modelo, atribuir uno, sin duda, ayuda a reconocer sus rasgos de identidad, sus alcances, potencialidades y límites. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado similares calificaciones, siempre precisando sus alances, al referirse, por ejemplo, a nuestra forma de Estado (Estado unitario y descentralizado), a nuestro régimen político-económico (Economía social de mercado), a las relaciones entre Estado y religión (Estado laico), a nuestro actual estadio de constitucionalismo (Estado Constitucional), entre varios otros supuestos.

48. Ahora bien, e independientemente de lo que acabamos de anotar, es importante expresar cómo en el Perú, en primer lugar, las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, tanto atendiendo a lo que dice la Constitución, como a la concreción de sus instituciones en la práctica reciente, pueden ser de distinto tipo y con diferentes efectos, siendo incluso hasta diametralmente opuestos entre sí en algunos contextos.

49. Efectivamente, en el marco de lo constitucionalmente previsto, hay dos escenarios o supuestos extremos, en los cuales nuestro modelo se manifiesta de modo muy diferente. En el primer escenario lo tenemos cuando un gobierno cuenta una mayoría parlamentaria absoluta (escenario de "oficialismo robusto"), mientras que también existe el escenario opuesto, el del gobierno con una oposición parlamentaria arrolladora (supuesto que podemos denominar de "oposición robusta").

50. Cuando estamos ante un gobierno que cuenta con un "oficialismo robusto", como puede preverse, al ponerse en riesgo la separación de poderes debido a un eventual fortalecimiento excesivo e irrefrenado del gobierno de turno, los mecanismos que permiten el control político por parte de las minorías

parlamentarias adquieren una relevancia especial, como es el caso, por ejemplo, de la interpelación ministerial, la moción de censura. De otro lado, el uso de las demandas de inconstitucionalidad toma también un rol importante.

51. En el segundo caso, de "oposición robusta", si se quiere trabajar dentro de parámetros democráticos, adquieren relevancia más bien los mecanismos de diálogo y coordinación, de contrapeso político o, finalmente, de solución de controversias políticas en contextos de crisis de gobernabilidad o institucional. En este contexto de gobierno con "oposición robusta", y de enfrentamiento entre poderes o crisis institucional, pueden presentarse dos supuestos que cabe considerar extremos. De una parte, el del impulso de la vacancia del Presidente de la República, generalmente por "incapacidad moral", y por otra, el del eventual cierre del Congreso de la República como consecuencia de que se haya producido dos crisis totales del gabinete por denegatoria de confianza o por censura al Presidente del Consejo de Ministros.

52. Visto así, no es posible calificar a nuestro sistema de gobierno únicamente poniendo énfasis en uno de los escenarios: es decir, ni solo atendiendo a la posible concentración del poder en manos del Ejecutivo en escenarios de "oficialismo robusto", ni necesariamente en una actitud obstruccionista, que hace imposible la gobernabilidad, en el marco de Ejecutivos que se enfrentan a una "oposición robusta" al interior del Congreso. Más aun, es necesario considerar que, además, de los supuestos extremos ya esbozados, puede existir entre ellos escenarios variopintos, tales como gobiernos con una primera mayoría parlamentaria, gobiernos con una segunda mayoría congresal, gobiernos con mayoría parlamentaria a través de alianzas con otras agrupaciones (cogobierno), gobiernos con minoría parlamentaria y gobernabilidad a través acuerdos coyunturales, gobiernos con minoría congresal y sin gobernabilidad por dispersión política (no existen coincidencias políticas o programáticas entre las diferentes agrupaciones políticas), etc.

53. Con base en lo señalado, es posible constatar en nuestro sistema de gobierno una suerte de "Presidencialismo Asimétrico" o "Intermitente", en atención a que las instituciones, e incluso el propio régimen de gobierno, no operan siempre del mismo modo o con la misma intensidad. Por ende, en diferentes contextos algunas instituciones, sus alcances y límites adquieren diferente entidad, y por ende, plantean cuestiones y problemas de carácter constitucional que correspondería enfrentar teniendo en cuenta el contexto indicado.

54. Señalado esto, es claro que una descripción o delimitación de nuestro modelo en manos de la judicatura constitucional debe ser tomada con especial cuidado, evitando o previniendo los excesos, las desviaciones y la desnaturalización del régimen. En otras palabras, buscando actuar siempre dentro de los términos constitucionalmente dispuestos. Al respecto, y como ya ha sido señalado, el

Tribunal Constitucional a estos efectos debe hacer uso de su rol de "poder moderador", conforme al cual trata de evitar o apaciguar los posibles conflictos que puedan dañar la institucionalidad del país, aunque desde luego sin invadir competencias que le sean ajenas.

55. En este orden de ideas, es posible intentar definir los contornos de nuestro régimen de gobierno sobre la base de los siguientes elementos:

Principio de separación de poderes: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales, políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Congreso, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Gobierno). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes políticos.

Con base al principio de separación de poderes es claro que nuestro modelo no aspira entonces, a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentarista, a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe algo así como un "primer poder" de Estado. Se reconoce, pues, la división de poderes, y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.

Principio de balance entre poderes: Alude a la existencia de *mecanismos de coordinación* (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); *de control recíproco* (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y *de equilibrio entre poderes* (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.)

Además de que no hay aquí poderes subordinados, a lo cual sí se refería el principio anterior, el principio de balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes estatales, como también los órganos constitucionalmente autónomos, se conciben en una dinámica de balance o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de equilibrio y control constitucionalmente previstos.

Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, lo cual es parte medular de nuestro modelo.

Principio de cooperación: Conforme a este principio, la interpretación de las competencias y las funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), o a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

De esta manera, entre los poderes públicos y los organismos u órganos constitucionales autónomos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional", lealtad que, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Así visto, con base en este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Al respecto, si bien la política tiene una faz agonal inevitable, es decir, relativa a la confrontación o lucha entre actores, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política, y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente relevante en el caso del análisis que le corresponde realizar el Tribunal Constitucional en los casos sometidos ante él, atendiendo al su rol moderador y pacificador de conflictos.

Principio de solución democrática: Este principio pone de relieve que frente a un entrampamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales, debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberativas (es decir, mediante el diálogo institucional, o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos) y, únicamente en su defecto, apelar a la elección popular como *ratio final* y superior.

De esta manera, este sistema de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de dialogo que permitan resolver las controversias sin apelar, en primer término, a formas plebiscitarias o meramente mayoritarias de democracia. En ese sentido, corresponde a los actores políticos e institucionales, y desde luego en ello juega también un rol central el Tribunal Constitucional, promover que en las instancias de discusión institucional se produzcan diálogos robustos e inclusivos, lo cual comprende, desde luego, la necesidad de incorporar a los ciudadanos, en especial a los directamente afectados por un medida, y a los especialistas, en el proceso de toma de decisiones, y solo si dicho diálogo fracasa, y se produce una crisis política o institucional irresoluble, será posible y hasta necesario apelar al depositario originario del poder político: los ciudadanos, el pueblo.

56. Al tratarse, todos estos, de principios que identifican a nuestra forma de gobierno, y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado (y las de ellos con los organismos constitucionalmente autónomos), su regulación y ejercicio deben estar entonces encaminados siempre al respeto de las mencionadas señas de identidad previstas en la Constitución, sin desnaturalizarlas ni vaciarlas de contenido. Son parte, pues, del ya referido "núcleo duro" de nuestra Norma Fundamental, en los términos ya recordados en esta sentencia.

57. Asimismo, es necesario insistir en que los poderes públicos y los organismos constitucionalmente autónomos deben operar siempre bajo el ya enunciado principio de "lealtad constitucional", el cual ha tenido una indudable importancia al delimitar las relaciones entre los niveles de gobierno en otras latitudes, y al cual nuestro Tribunal Constitucional también se ha referido en diversas ocasiones (por ejemplo, al hacer referencia a la reforma constitucional, en la STC Exp. n.° 00050-2004-PI; a nuestra forma de Estado y a la relación entre los gobiernos nacional y regional, en la STC Exp. n.° 00034-2009-AI; o a la forma de gobierno y la relación entre los poderes públicos, en la STC Exp. n.° 00006-2018-AI).

La "lealtad constitucional", ciertamente, no implica únicamente tener en cuenta las competencias que hayan sido formal o literalmente establecidas a cada quien, sino que el ejercicio de tales competencias, así como el comportamiento de los actores involucrados en dicho ejercicio, debe ser respetuoso de los principios de identidad de nuestro régimen de gobierno antes enunciados. Esto con el propósito de poder alcanzar, como comunidad política, el bien común en el marco de un modelo de Estado constitucional.

§ VI. La cuestión de confianza y la discusión que plantea el presente caso[1]

58. Este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse de manera específica sobre la cuestión de confianza. Más concretamente, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la resolución legislativa Resolución Legislativa n.° 007 2017-2018-CR, norma que buscó modificar al Reglamento del Congreso de la República. Allí se había regulado que el Presidente del Consejo de Ministros no podía hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación de leyes ni de procedimientos de control político.

59. Entre lo principal, en dicha oportunidad el Tribunal Constitucional señaló que la cuestión de confianza fue introducida en el constitucionalismo peruano como un mecanismo destinado a realizar labores de contrapeso de los gobiernos de turno, con la finalidad de hacerle frente a la censura ministerial que el Congreso tiene en sus manos, por lo que debe ser entendida con base en el ya mencionado *principio de balance entre poderes*.

60. En aquella oportunidad este órgano colegiado indicó, asimismo, que. Y conforme con la Constitución, se presentan dos situaciones distintas en las cuales aparece la figura de la cuestión de confianza: la llamada *cuestión de confianza obligatoria*, que consiste en la solicitud por parte del Gobierno al Congreso de la República, cuando se conforma un nuevo gabinete, de un voto de confianza (y no de investidura) para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros (artículo 130 de la Constitución). Esta debe diferenciarse de la *cuestión de confianza facultativa*, que es aquella que puede plantear ante el Congreso, tanto el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo, como cada ministro de manera individual, para así pedir anuencia o respaldo político respecto de algún asunto que considere pertinente plantear (artículos 132 y 133 de la Constitución).

61. Asimismo, en tal ocasión el Tribunal Constitucional precisó 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 Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiere".

62. Se sostuvo, asimismo, que resulta contrario al *principio de balance entre poderes* el restringir, indebidamente, la facultad que tienen los ministros para poder plantear al Congreso cuestiones de confianza respecto de los asuntos que la gestión del Ejecutivo requiera, por lo cual es posible solicitar cuestiones de

[1] Una explicación muy clara y didáctica de la incorporación, evolución y diferentes alcances de la cuestión de confianza en el Perú la encontramos en CAIRO, Omar- "La cuestión de confianza en el Derecho Constitucional Peruano". En: Pensamiento Constitucional N. 23. Pucp, Maestría de Derecho Constitucional, 2018, p. 37-49.

confianza orientadas, por ejemplo, a la aprobación de norma legales o para interrumpir procedimientos legislativos o de control político.

63. En el presente caso, los demandantes cuestionan que el Gobierno haya formulado cuestión de confianza respecto al proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Se solicitó al Congreso de la República que discuta prioritariamente un proyecto de reforma del procedimiento de elección y que, a tales efectos, suspenda la elección de magistrados que se encontraba en marcha. Con base en este proceder inicial, que no implicaba un retiro de la titularidad constitucionalmente otorgada al Congreso de elegir a magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional, sino la revisión de un trámite procedimental (y, por ende, de aplicación inmediata) que buscaba hacer más transparente el procedimiento, ya cuestionado por entidades internacionales, el quehacer del Gobierno generó diversas consecuencias que también son cuestionadas en esta causa (entre ellas, principalmente, el cierre del Congreso), las cuales luego analizaremos.

64. Al respecto, y conforme a lo explicado ampliamente en la STC n.° 0006-2018-PI, es claro que el Gobierno podía hacer cuestión de confianza respecto a proyectos de ley, como finalmente lo hizo el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República, en la sesión del Pleno del 30 de setiembre de 2019. Además de ello, no debe olvidarse la misma práctica parlamentaria reciente (el congreso había concedido cuestiones de confianza incluso para plantear reformas constitucionales sometidas a referéndum). Finalmente, y si bien dentro de un escenario más discutible, cierto es que, como parte de lo ocurrido el 30 de setiembre de 2019, el Congreso finalmente, y con las precisiones que se harán luego, otorga "formalmente" la cuestión de confianza solicitada.

65. Además, y contrariamente a lo que ha sostenido los demandantes, el Gobierno no planteó su pedido en términos impositivos, sino a modo de una propuesta que debía discutirse en el seno del Congreso, la cual por cierto era respetuoso de la competencia constitucionalmente asignada al Congreso en relación con la elección de magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional. En este orden de ideas, y a mayor abundamiento, se encuentra que el proyecto de ley no contenía alcances que pudieran considerarse como invasivo de las competencias del Congreso, pues tan solo establece estándares relacionados con el procedimiento de elección de jueces o jueces del Tribunal Constitucional, con base en los usos internacionales y las prácticas previas relacionada con la elección de magistrados constitucionales (en buena medida, los utilizados cuando se nos designó jueces(zas) constitucionales).

66. Sin embargo, y estando claro que era posible plantear cuestión de confianza respecto de iniciativas legislativas, existen aún algunas cuestiones que merecen ser esclarecidas por este órgano constitucional, y que han sido objeto de diversos

debates en la opinión pública y entre quienes se reclaman especialistas en la materia, las cuales pueden reconducirse, en lo esencial, a los siguientes tres asuntos:

> (a) ¿El Poder Ejecutivo podía hacer cuestión de confianza sobre la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, interrumpiendo el proceso ya iniciado? En similar sentido, y de manera más genérica: ¿Sobre qué puede hacerse cuestión de confianza y sobre qué no?;
>
> (b) ¿Puede haber denegatorias de confianza "fácticas" o "implícitas"?; y por último, con base en lo anterior,
>
> (c) ¿El Ejecutivo estaba facultado para disolver el Congreso, como ocurrió el 30 de setiembre de 2019, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución?

En lo que sigue procederemos a desarrollar tales cuestiones, una por una.

(a) ¿El Poder Ejecutivo podía hacer cuestión de confianza sobre respecto a la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, interrumpiendo el proceso ya iniciado? ¿Sobre qué puede hacerse cuestión de confianza y sobre qué no?

67. Estas primeras interrogantes nos plantean la duda respecto a sobre qué materias, finalmente, es posible hacer cuestión de confianza, y si cabe plantar cuestiones de confianza sobre, por ejemplo, asuntos tales como la interrupción del procedimiento de elección magistrados del Tribunal Constitucional.

68. Al respecto, es claro que la llamada *cuestión de confianza obligatoria* (es decir, aquella que debe solicitarse obligatoriamente tras la conformación de un nuevo gabinete) debe plantearse básicamente respecto de políticas de gobierno; en tal sentido, en este supuesto hay algunas materias sobre las cuales es claro que puede (y debe) plantearse cuestión de confianza ante el Congreso. Por otra parte, como ya fue reseñado, estamos ante un supuesto diferente en relación con la *cuestión de confianza facultativa* (es decir, aquella confianza planteada por los ministros, o por quien preside el Gabinete, respecto de un asunto específico) que se encuentra regulada de manera abierta y, por ende, puede tratar sobre diversos temas.

69. Con base a esta apertura inicial, vale la pena distinguir entre las materias y los actos parlamentarios que pueden ser objeto de un pedido de cuestión de confianza, abordando la problemática relacionada con cada uno de estos supuestos.

70. Con respecto, a los actos parlamentarios que pueden ser objeto de un pedido de cuestión de confianza, como ya fue recordado, en la STC Exp. n.° 00006-2018-PI

este Tribunal declaró inconstitucional la Resolución Legislativa n.° 007-2017-2018-/CR, en el extremo que indicaba que "No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político." En este orden de ideas, quedó claro que el mecanismo de la cuestión de confianza puede ser utilizado para "promover, interrumpir o impedir" la aprobación de *normas legales*, la tramitación de *procedimientos legislativos* (parlamentarios) y de *procedimientos de control político*. Entonces, de manera general se puede colegir que puede plantearse cuestiones de confianza con la finalidad de "promover, interrumpir o impedir" el ejercicio de competencias propias del Congreso de la República, materializadas a través de diversos los procedimientos parlamentarios.

71. Al respecto, es claro que un tipo de procedimiento parlamentario es el procedimiento de elección o ratificación de altos funcionarios por parte del Congreso (llamado "procedimiento especial" por el Reglamento del Congreso), procedimiento de elección política que se perfecciona con la publicación de las concernientes resoluciones legislativas en el Diario Oficial. En suma, conforme a lo resuelto ya en la STC Exp. n.° 00006-2018-PI, es constitucionalmente posible que el Gobierno formule cuestiones de confianza con el objeto de "interrumpir" o "impedir" diversos procedimientos parlamentarios, entre ellos el de elección de altas autoridades, como es el caso de los magistrados o magistradas del Tribunal Constitucional. Ello, máxime, repetimos, si los procedimientos de variación de un trámite en curso (sobre todo, si se busca mayor transparencia) son de aplicación inmediata.

72. Ahora bien, respecto a los actos legislativos pasibles de cuestión de confianza, debe precisarse entonces, a mayor abundamiento, que es absurdo cuestionar que el Gobierno plantee cuestiones de confianza respecto de actos o asuntos que son de competencia exclusiva o excluyente del Congreso de la República. Ello es así, porque la cuestión de confianza precisamente está diseñada para que el Gobierno, en el contexto de nuestro sistema de gobierno, pueda poner a consideración del Congreso asuntos que este no puede o debe llevar a cabo en solitario, sino que estemos ante asuntos donde se requiere del concurso y acompañamiento de otro "Poder del Estado", lo que sin duda va en la línea del ya mencionado *principio de cooperación* entre poderes.

73. En similar sentido, es irrazonable sostener que el Gobierno solo puede plantear cuestiones de confianza respecto de cuestiones que forman parte de las competencias del propio Gobierno, pues, si ese fuera el caso, sería innecesario que el Gobierno formule pedido alguno al Congreso de la República, debido a que podría ejercer tales competencias por su cuenta, sin plantear alguna cuestión de confianza al referido poder público.

74. Ahora bien, y no obstante esta posibilidad de que las cuestiones de confianza puedan formularse respecto de muy diversos actos parlamentarios, debemos preguntarnos aun si existe alguna limitación en relación con los temas o las materias sobre las que puede presentarse una cuestión de confianza. Al respecto, es claro que dicha facultad debe contar con algunos límites. Ello con la finalidad de evitar que, con su ejercicio, se produzcan eventuales abusos o incluso trasgresiones a nuestro modelo constitucional de régimen de gobierno.

75. En este sentido, si bien la cuestión de confianza debe entenderse, en principio, de manera amplia, pues se trata de un mecanismo de naturaleza política, con un gran margen de discrecionalidad para plantearse o no plantearse (en este sentido, también tienen esta naturaleza, por ejemplo, la censura ministerial o el nombramiento de ministros). Por ende, no podría estar sujeto a un reglamentarismo excesivo que desnaturalice su función de contrapeso político, ni podría derivarse tampoco la permanente judicialización de su uso, salvo en situaciones excepcionales que, en principio, tendrían que determinarse por o con el concurso de este Tribunal. De lo anterior, pues, no se deduce que se trate de un mecanismo carente de límites, pues ello sería contrario a los principios de separación de poderes, cooperación entre poderes y de solución democrática.

76. Ciertamente, el riesgo puede considerarse mayor aún si se toma en consideración los graves efectos que pueden generarse tras dos denegaciones de confianza al Presidente del Consejo de Ministros. Dicho escenario, en caso fuere mal utilizado, puede acarrear excesos al plantearse indebidamente cuestiones de confianza y, con ello, destruir el equilibrio de poderes que pretende asegurar nuestra Carta Fundamental.

77. En ese contexto, consideramos que, entre los límites más claros que puede tener la cuestión de confianza, podemos encontrar, entre otros:

> (a) La proscripción de cuestiones de confianza "ficticias" (o "en blanco"), cuando estas, atendiendo a que se trata de una herramienta de contrapeso del Gobierno frente al Congreso, cuya finalidad está orientada al equilibrio entre poderes, se usen de manera desnaturalizada y constituyan esencialmente un fraude a la Constitución, mediante las cuales se busque forzar indebidamente su cierre, infringiendo así principios como los de balance y de separación de poderes.
>
> No obstante lo indicado, debemos precisar que, de todos modos, sí sería posible admitir, de manera excepcional, cuestiones de confianza planteadas con el único propósito de gatillar el procedimiento de disolución del Congreso. Tal situación de excepción podría darse, por ejemplo, en el caso en el de que exista consenso o acuerdo entre los diferentes actores políticos para acortar periodos de mandato, lo cual

sería compatible con los principios de cooperación entre poderes y de solución democrática de controversias. Sin embargo, y conforme a lo indicado, tal posibilidad quedaría claramente proscrita cuando el uso de estas cuestiones de confianza encubra fines fraudulentos, protervos o puramente individuales, carentes de sustento constitucional.[2]

(b) La prohibición de cuestiones de confianza orientadas a la disminución o desaparición de derechos fundamentales. Al respecto, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución la "defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado", y conforme al artículo 44 es un deber fundamental del Estado "garantizar la plena vigencia de los derechos humanos". Desde esta perspectiva, debe considerarse como manifiestamente inconstitucional cualquier iniciativa que vaya en contra precisamente de este "fin supremo de la sociedad y del Estado", con lo cual se defraude un "deber primordial" del poder público.

(c) La proscripción de cuestiones de confianza manifiestamente inconstitucionales. Se trata aquí del caso en que la cuestión de confianza se realiza respecto de contenidos o medidas que resulten contrarias a la Constitución, además de los derechos fundamentales. Tal sería el caso, por ejemplo, si el Ejecutivo impulsara reformas constitucionales únicamente con doble votación del Congreso (artículo 206), pero respecto de contenidos que forman parte del denominado "núcleo duro" de la Constitución, trasgrediendo de este modo los "límites materiales" de la reforma constitucional, como es el caso de nuestro modelo constitucional de forma de Estado, forma de gobierno, régimen republicano, sistema político democrático, etc. (cfr. STC Exp. n.° 00014-2002-AI), o si el Gobierno planteara que se lleve a referéndum cuestiones sobre las cuáles no se puede consultar (artículo 32)[3].

78. Señalado lo anterior, y volviendo a la cuestión de confianza que fue planteada el 30 de setiembre de 2019 y, más específicamente, en relación con la interrupción del procedimiento de elección de magistrados, debe tenerse en cuenta, además de lo ya indicado sobre los asuntos respecto a los cuales es posible formular cuestión de confianza, que la presentación de un proyecto de ley para mejorar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, promoviendo su transparencia y legitimación, se encuentra directamente

[2] El Tribunal Federal Constitucional Alemán se pronunció en un caso sobre la cuestión de confianza destinada solo al adelanto de elecciones señalando que esta era admisible siempre que estuviera orientada a lograr un gobierno viable. Ver: VILLENA, Dilmar. "Es viable constitucionalmente presentar una cuestión de confianza con la única intención de disolver el parlamento?" En. EnfoqueDerecho.com (https://www.enfoquederecho.com/2019/06/11/es-viable-constitucionalmente-presentar-una-cuestion-de-confianza-con-la-unica-intencion-de-disolver-el-parlamento/) [11/10/19]

[3] De este modo, no compartimos lo indicado en el fundamento 199, *ab initio*, del proyecto de sentencia.

relacionado con los ejes de gobierno (contenidos en los Ejes de la "Política General de Gobierno al 2021", aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM) que, en su momento, justificaron que el Gobierno planteara la reforma constitucional relacionada con el ex Consejo Nacional de la Magistratura (este es el caso de las políticas de "lucha contra la corrupción" y de "fortalecimiento de la institucionalidad"), práctica que en su momento fue aceptada por el Congreso de la República.

79. En este sentido, y con independencia de las alegaciones que se han formulado de que no podría hacerse cuestiones de confianza respecto de competencias exclusivas del Congreso (como es el caso de reformas legales o constitucionales) o que los temas vinculados a lo jurisdiccional no son cuestiones que le competan al Gobierno, lo cierto es que el Congreso de la República con anterioridad ya ha aceptado la tramitación y ha aprobado cuestiones de confianza con dicho tenor, precisamente en el marco de lo constitucionalmente posible, lo cual constituye un hito en la configuración de nuestra forma de gobierno y la construcción de nuestra Constitución histórica.

80. Con base en todo lo indicado, entonces, es claro que el Gobierno podía plantear cuestión de confianza al Congreso de la República respecto del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, y más específicamente respecto a su procedimiento de elección (procedimiento de elección política), máxime si dicha elección se encuentra vinculada a ejes de gobierno ("lucha contra la corrupción" y de "fortalecimiento de la institucionalidad") que, en su momento, justificaron para el propio Congreso la presentación, e incluso la aprobación, de otra cuestión de confianza.

81. Señalado todo lo anterior, y habiendo confirmado que era posible plantear una cuestión de confianza como la que fue sustentada el 30 de setiembre de 2019 ante el Pleno del Congreso de la República, todavía queda por discutir si el Ejecutivo podía asumir o interpretar, como finalmente ocurrió, que la confianza fue denegada, no formalmente, sino debido al comportamiento del Congreso.

(b) ¿Puede haber denegatorias de confianza "fácticas" o "implícitas"?

82. Inicialmente, es claro que una cuestión de confianza facultativa –es decir, aquella planteada por propia iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros o por cualquier ministro– debe ser programada y luego votada en el Pleno del Congreso. Ahora bien, la cuestión compleja se presenta cuando existen decisiones o procedimientos iniciados por el Congreso de la República y que el Gobierno considera que deban ser atendidos con premura o urgencia, en el marco del contrapeso entre de poderes y nuestro diseño institucional. Al respecto, conforme a nuestro diseño constitucional, el Congreso cuenta con diversas herramientas para limitar el accionar de un gobierno, o para responsabilizarlo políticamente,

con premura. Ello no ocurre igual en sentido contrario, cuando menos expresamente o conforme a las prácticas usuales.

83. Ahora bien, y no obstante de tratarse de un asunto infrecuente, lo cierto es que, en el caso concreto, el Gobierno primero pidió un trámite preferente del proyecto, al amparo del artículo 105 de la Constitución. Luego, a pesar de una injustificable resistencia, que bien pudo apreciarse incluso a través de los medios de comunicación, el Presidente del Consejo de Ministros hizo uso de la previsión constitucional (artículo 129) que permite expresa e indubitablemente a dicho Presidente del Consejo de Ministros, o a cualquier ministro, participar en toda sesión del Pleno del Congreso en los mismos términos que lo haría cualquier congresista (salvo el derecho de votar, en caso el ministro no sea congresista). Al tratarse de una prerrogativa constitucional a favor del Presidente del Consejo de Ministros (o de cualquiera de sus ministros(as) inclusive) admitir su participación ante el Pleno no se trataba de una mera "cortesía" o una cuestión de "protocolo", sino de una facultad constitucional que debe ejercerse sin cortapisas, en los mismos términos en que lo haría cualquier congresista, tal como prevé la Constitución.

84. Es precisamente en ejercicio de dicha prerrogativa que el Presidente del Consejo de Ministros planteó, el 30 de setiembre de 2019, una cuestión de confianza ante el Pleno del Congreso, "en ese mismo instante", "para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera por lo tanto que hay que hacer uso de transparencia [en el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional] o que nos la niegue, si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento". Al respecto, es indubitable que el Presidente del Consejo de Ministros tenía el derecho de poder participar en esa o en cualquier otra sesión del Pleno del Congreso de la República. Asimismo, que dicho funcionario tenía la potestad de poder plantear cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados. Ambas son prerrogativas constitucionales que, en todo caso, debieron ser respetadas y facilitadas por el Congreso, y no, como finalmente ocurrió, obstaculizadas y hasta obviadas por parte del órgano parlamentario.

85. Al respecto, es necesario insistir en que los mecanismos de contrapeso, si bien han de resultar incómodos para los órganos que serán objeto de control o de enfrentamiento, ellos deben ser respetados y garantizados a pesar de cualquier malestar, pues de esto depende que perviva la institucionalidad contenida en la Constitución. Así, entonces, pese al fastidio o la irritación que puede generar que se utilicen los mecanismos políticos de *extrema ratio*, como pueden ser los procedimientos de vacancia presidencial o de disolución del Congreso de la República, es necesario resguardar el correcto funcionamiento de tales instituciones, pues ello permite garantizar la separación y el balance entre poderes y, en última instancia, en caso de crisis profundas e irresolubles, en las que haya

fracasado cualquier mecanismo de coordinación o de diálogo; asimismo, llegado el caso, le otorga al soberano la decisión final a través de la cual puede producirse la recomposición del escenario político (esto opera frente a la disolución constitucional del Congreso, y en el caso de vacancias o renuncias presidenciales, cuando estas comprenden a todos los sucesores constitucionales).

86. Volviendo a lo ocurrido el 30 de setiembre de 2019, tal como fue indicado, el Gobierno, a través del Presidente del Consejo de Ministros, propuso al Congreso un cambio en el procedimiento de elección de magistrados. Al respecto, como se ha dicho aquí en varias ocasiones, las eventuales modificaciones de carácter procesal o procedimental deben ser aplicadas de manera inmediata, incluso a los procedimientos en trámite, que es la indubitable regla a seguir frente a ese tipo de cambios. Siendo así, la cuestión de confianza que fue formulada por el Gobierno, y cuyo propósito que se discutan las pautas procedimentales referidas a elección de magistrados del Tribunal Constitucional, en ese mismo momento, promoviendo una mayor transparencia del proceso, debería haberse atendido tomando en cuenta que los cambios eventualmente aprobados deberían aplicarse de manera inmediata. Dicho con otras palabras, incluso a la elección de magistrados en curso. En este orden de ideas, se desnaturalizaría el propósito de la cuestión de confianza si se postergaba su eventual aprobación –como finalmente ocurrió– hasta después de que se haya llevado a cabo las elecciones siguiendo las pautas y procedimientos que se plantea modificar.

87. Señalado ello, y a mayor abundamiento de que no se tenía la intención de siquiera discutir lo planteado por el Gobierno, se constata que, luego de formulada la cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros, el Congreso votó expresamente en contra de la "cuestión previa" que presentó una congresista de la República, cuyo propósito era precisamente que se discuta, antes de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza que acababa de presentarse, salida saludable, pero lamentablemente desaprovechada. Asimismo, y de manera contraria a la cuestión de confianza que fue sustentada ante el Pleno, el Congreso de la República prosiguió con la elección de magistrados, llevando finalmente a votación dos candidaturas (una de las cuáles tuvo una serie de impugnaciones no resueltas y la otra no alcanzó los votos requeridos). No había intención de discutir, y menos de acoger, la cuestión de confianza planteada.

88. Horas después de todo ello, es decir, tras haberse desestimado la cuestión previa, la cual planteaba que se discuta y vote primero la cuestión de confianza, antes de la elección programada para la fecha, y tras haberse continuado con el procedimiento de elección de magistrados, que el Presidente del Consejo de Ministros pidió que se detenga, el Congreso recién discutió formalmente la "cuestión de confianza", votándose a favor de otorgarla, ya cuando la intención que la motivaba había sido rehusada o rechazada.

89. En ese marco, debe esclarecerse entonces si la confianza fue finalmente debe considerarse como denegada u otorgada.

90. En cualquier caso, debemos indicar que no es contraria a la Constitución una interpretación (o, en sentido estricto, una "calificación jurídica") que considere que la votación formal a favor de una "cuestión de confianza", pero que ha sido desestimada en los hechos, sea considerada como una denegación.

91. Volvemos entonces al ámbito de lo constitucionalmente posible, y allí nos preguntamos si la denegatoria a una cuestión de confianza (mejor dicho, a una segunda cuestión de confianza), debe ser expresa, o sí, dentro de lo constitucionalmente posible, puede, haciéndose el seguimiento de una situación concreta, como la aquí descrita, entenderse que está en el margen de lo "constitucionalmente posible" entender que aquí se ha denegado o rehusado la segunda cuestión de confianza planteada (en este caso, a un gabinete del gobierno del presidente Vizcarra, quien completa el periodo del presidente Kuczynski, el cual renunció al cargo presidencial).

92. ¿Puede hablarse de cuestión de confianza denegada cuando indefinidamente no se atiende el tema planteado o cuando se actúa en sentido contrario a lo solicitado, aun si posteriormente, de manera formal, se concede lo solicitado? ¿No son estos últimos supuestos también escenarios de denegatoria, rechazo o rehuso de la confianza solicitada?

93. Por cierto, una interpretación sobre "rehusar" o "denegar" la confianza puede entenderse como análoga a la interpretación que viene haciendo el Tribunal Constitucional respecto a la expresión "resoluciones denegatorias", la cual aparece en el artículo 202, inciso 2 de la Constitución, referido a la procedencia del recurso de agravio constitucional. Al respecto, y como es por todos(as) conocido, la Norma Fundamental regula que el recurso de agravio constitucional únicamente procede frente a resoluciones consideradas "denegatorias" y, a modo de desarrollo, el artículo 18 del Código Procesal Constitucional indica que tendrían tal condición aquellas "que declaran infundada o improcedente la demanda". No obstante ello, el Tribunal Constitucional peruano, a lo largo del tiempo –y con diferentes composiciones de magistrados– ha llegado a interpretar que puede considerarse como una "denegatoria" a aquella resolución que, pese a declarar fundada la demanda de manera formal o expresa, finalmente "deniega" justicia por ser materialmente contraria a la Constitución.

94. En este sentido último nos hemos expresado inclusive la mayoría de magistrados que hoy integramos el Tribunal Constitucional. Esto ocurrió en la STC Exp. n.°

> "[N]o debe descartarse *ab initio* que una sentencia estimatoria de segundo grado pueda ser lesiva de otros bienes constitucionales. Su calidad de estimatoria no implica necesariamente que sea conforme a la Constitución. Su verificación está por tanto abierta al control por parte del Tribunal Constitucional a través del recurso de agravio constitucional; más aún, cuando se trata de preservar el orden constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, dicho recurso procede también, inclusive cuando se trate de sentencias estimatorias de segundo grado, de manera excepcional, en los siguientes casos: a) tráfico ilícito de drogas, b) lavado de activos, c) terrorismo (STC 01711-2014-PHC/TC, FJ 4)"

95. Desde luego, debe señalarse, además, que el Tribunal Constitucional, en diversos casos, ha procedido a interpretar el texto de normas legales de conformidad con la Constitución (y con los diversos sentidos que puede dar una interpretación constitucional), yendo más allá de lo literalmente dispuesto. Hay decenas de casos en lo que esto ha ocurrido. Esto ha sido suscrito por varios magistrados que hoy se adscriben al voto de minoría en el presente caso. Ello, más específicamente, ha ocurrido, por ejemplo, en el caso Ley de Servicio Civil 1, STC Exp. n.° 00025-2013-PI y otros (acumulados), en el cual se interpretó la constitucionalidad de la ley tan solo si se entiende como incorporada una expresión inexistente ("condiciones de trabajo o condiciones de empleo"). Asimismo, está el caso Dicapi, STC Exp. n.° 00001-2014-PI, en el que el Tribunal Constitucional en general, y con una justificación muy abierta del magistrado Blume en particular, estableció límites para la actividad supervisora de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas que no aparecían en la ley, enfatizando el carácter vinculante de lo resuelto por el mismo Tribunal desde una lectura directa del parámetro constitucional y los diferentes sentidos que razonablemente pueden entenderse de él.

96. Señalado esto, es necesario indicar que circunscribirse en estos casos a una interpretación de carácter meramente legalista, o "paleopositivista", podría incluso admitir un fraude a la Constitución, el cual consiste en la manipulación de una institución que, si bien es utilizada formalmente, su real propósito es perseguir un objetivo distante de su finalidad. Al respecto, debe señalarse con firmeza que el fraude a la Constitución, y en general toda forma de "ilícitos atípicos"[3], se encuentran proscritos, con claridad, por el artículo 103 de la Constitución, a través de la prohibición expresa del abuso del Derecho, cuando allí se señala que: "La Constitución no ampara el abuso del derecho".

---

[3] Que para Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero comprende el fraude a la ley, el abuso del derecho y la desviación de poder. Cfr. ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan: *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*, Trotta, Madrid, 2000.

97. Asimismo, es necesario indicar que una interpretación en sentido contrario, puramente legalista o "paleopositivista" en los términos de Luigi Ferrojoli[4], implicaría admitir un grave riesgo de fraude a la Constitución. Dicho en otros términos, podría avalar la manipulación de una regulación, convalidando con ello una supuesta aprobación formal de la cuestión de confianza, mientras que en los hechos el Congreso en realidad le está denegando, de manera clara, lo solicitado. Si hay rasgos claros, inobjetables de no cumplir (o de ni siquiera atender) lo que era la intención de una cuestión de confianza, cabe entonces dentro de lo constitucionalmente posible, y buscando evitar un fraude a la Constitución, asumir que nuevamente se ha denegado una cuestión de confianza y que, con ello, se configura un supuesto para la disolución del Congreso.

98. Ahora bien, y entendiendo que el Congreso de la República puede manifestar su voluntad de otorgar o rehusar confianza a través de manera no expresa, es necesario explicitar algunos recaudos para que ello no se haga de manera irresponsable o abusiva, de tal modo que el Gobierno se considere habilitado para interpretar cualquier acto del Congreso como una denegación de la confianza solicitada. A efectos de delimitar y limitar esta posibilidad, es necesario definir entonces de qué estamos hablando y en qué supuestos esta es admisible.

99. Respecto a esta situación de denegatoria no expresa, puede entenderse que se produce cuando median actos concluyentes, que pueden expresarse como hechos u omisiones deliberadas, los cuales de manera cierta (y no dudosa o solo probable), además de objetiva (no meramente subjetiva) e inobjetable, otorgan certeza sobre la voluntad denegatoria del Congreso respecto de los asuntos planteados por el Gobierno, en el marco de un pedido de confianza.

100. Por otra parte, y en relación con los supuestos en los que puede considerarse que estamos ante actos concluyentes que pueden constituir una denegatoria no expresa de cuestiones de confianza planteadas, podemos enumerar de manera meramente enunciativa, y no exhaustiva, los siguientes:

> (a) El rechazo continuo a discutir la cuestión de confianza planteada. Esto puede darse tanto por la negativa permanente a empezar la tramitación del pedido de cuestión de confianza, por posponer *sine die* la presentación que le correspondería hacer el ministro solicitante ante el Pleno del Congreso, por diferir *ad infinitum* la votación correspondiente, por no discutirse y votarse en el Pleno la cuestión antes de que el pedido formulado se desnaturalice o se torne inútil, etc.

---

[4] Cfr. FERRAJOLI, Luigi. "El constitucionalismo garantista. Entre paleo-iuspositivismo y neo-iusnaturalismo". En: *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*. N.° 34, Lima, 2011.

(b) El rechazo, en los hechos, de la cuestión de confianza, pese a su posterior aprobación formal. En este supuesto, se producen actos concluyentes que dan cuenta acerca de la voluntad del Congreso de denegar la confianza solicitada, de una forma tal que la posterior discusión o incluso la aprobación formal de la cuestión planteada sería manifiestamente inconducente, pues la cuestión que había sido planteada por el Gobierno ya no podría cumplir con su objetivo (el estado de cosas que se pretendía obtener) o finalidad (los principios o valores que se buscaba defender o promover).

(c) La aprobación formal de la cuestión de confianza planteada, pero el rechazo, en los hechos, de lo solicitado. De este modo, cabe considerar como actos concluyentes que equivalen a una denegación de confianza si, pese a que el Congreso apruebe lo solicitado a través de una votación, jamás llega a concretizarse lo acordado o si, al pretenderse avanzar en ello, finalmente se desnaturaliza o desvirtúa lo planteado por el Gobierno.

Ahora bien, de lo anterior no se desprende que el Gobierno pueda formular cuestiones de confianza que tengan como finalidad obligar al Congreso a decidir en un determinado sentido cuando dicho Congreso ejerce sus competencias exclusivas, es decir, buscando forzar el sentido de alguna decisión sobre las cuales le corresponde deliberar o decidir al propio Congreso (este sería el caso en que, por ejemplo, si el Gobierno hace cuestión de confianza para que se elija a un determinado candidato en un puesto público para imponer a alguien como integrante de la Mesa Directiva del Congreso, o para que se apruebe un proyecto de ley sin que intermedie ninguna discusión o eventual modificación de sus términos).

Como complemento de lo anterior, lo que sí puede ocurrir, en el marco de los principios constitucionales que delimitan nuestro sistema de gobierno, es que el Gobierno impulse al Congreso a ejercer sus competencias a través de una cuestión de confianza. Corresponderá en este caso al Congreso desempeñarlas en el marco de sus atribuciones constitucionales (de este modo, el Gobierno puede hacer cuestión de confianza con la finalidad de obtener una ley del Congreso necesaria para desarrollar una determinada política pública, o incluso, con ese mismo propósito, buscar obtener una delegación de competencias legisferantes).

101. En el marco planteado, y a partir de una evaluación integral del comportamiento del Congreso de la República durante el 30 de setiembre de 2019, puede desprenderse entonces, con meridiana claridad, que en los hechos se produjo una denegatoria de la confianza que fue solicitada por el Gobierno. Efectivamente, hubo una serie de actos que muestran, sin margen de duda, que el Congreso estaba

denegando la confianza solicitada, actos que, en el caso concreto, consisten en una votación expresa en contra de lo que fue pedido por el Presidente del Consejo de Ministros (que se discuta primera la propuesta legislativa para mejorar el procedimiento de elección), así como otros comportamientos que mostraron la voluntad denegatoria del Congreso, como es el caso del impedimento para que el Presidente del Consejo de Ministros ingrese al hemiciclo, no darle carácter urgente a la propuesta que fue planteada, votar finalmente por los candidatos a magistrados, etc.

102. De este modo, y a mayor abundamiento, se aprecia que el Congreso de la República no respetó el tratamiento preferente que requería la propuesta planteada (artículo 105 de la Constitución) atendiendo a que se trataba de una normativa de carácter procedimental, y por ende de aplicación inmediata, y más bien programó su discusión para la tarde, desconociendo así el carácter urgente de lo propuesto. En similar sentido, y como ya fue indicado aquí, el Congreso rechazó la cuestión previa que había sido planteada para que se discuta la propuesta del Gobierno antes de continuar con el procedimiento de elección. De este modo, en suma, ha quedado totalmente de manifiesto que no se le dio ningún trato urgente o preferente a la propuesta sobre la cual se hizo cuestión de confianza y, en suma, que esta fue rechazada.

103. Más aun, el Congreso (o parte de él) ni siquiera permitió, pese a la habilitación expresa contenida en la Constitución (artículo 129 de la Constitución), que el Presidente del Consejo de Ministros ingrese al hemiciclo y pueda, por propio derecho, hacer uso de la palabra. En este mismo sentido, se verifica que la regulación actualmente existente no prevé alguna restricción a la facultad constitucional (y no acto de mera cortesía) del Presidente del Consejo de Ministros de participar en cualquier sesión y hacer uso de la palabra, ni por razones formales (no se requiere permiso o invitación previa) ni por razones materiales (no existe ninguna restricción sobre los temas o materias sobre los cuáles se puede intervenir).

104. Todo lo antes descrito (la denegatoria de lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros) hace irrelevante, entonces, la formalidad de que haya existido una votación aparentemente a favor de otorgar una confianza, pues, al tratarse de una herramienta de contrapeso político, es importante que esta no sea utilizada fraudulentamente, únicamente con la finalidad de evitar los efectos constitucionales que se desprenden del ejercicio de dicha institución. Lo contrario, según fue explicado, constituiría un fraude a la Constitución, proscrito expresamente en la Carta fundamental.

(c) ¿El Ejecutivo estaba facultado para disolver el Congreso de acuerdo con lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución?

105. Señalado lo anterior, y en la medida que el Gobierno podía plantear una cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados, y a que la calificación jurídica de la denegatoria de confianza se ubica dentro de lo constitucionalmente posible, la disolución del Congreso de la República, contenida en el Decreto Supremo n.° 165-2019-PCM, se encuentra dentro del supuesto previsto en el artículo 134 de la Constitución.

106. Al respecto, es menester indicar que, en el marco de sus competencias constitucionales, en muchas ocasiones el Gobierno es un aplicador vinculante de la Constitución. Por ejemplo, cuando le corresponde interpretar, calificar jurídicamente o realizar actos conforme a las previsiones constitucionales que regulan sus atribuciones o competencias. De hecho, en general, cualquier operador del Derecho para aplicarlo necesita interpretar las disposiciones jurídicas, determinar los supuestos fácticos previstos en las normas, para posteriormente calificarlos jurídicamente, completando la operación de subsunción que, de manera simple, corresponde a la actividad jurídica.

107. Esto mismo puede precisarse con respecto de la interpretación o calificación jurídica de la denegatoria de la confianza, que, dentro del marco de los criterios antes establecidos, y como última ratio en el marco del principio de solución democrática, le corresponde realizar al Gobierno. Cuando ello ocurre, y dentro los recaudos formulados, tal como ha ocurrido en el presente caso, el Gobierno estaría actuando dentro del marco de lo constitucionalmente posible. Por ende, no existe algún problema o incertidumbre en relación con la juricidad de la medida.

108. Por lo expuesto, en suma, la disolución del Congreso de la República, en la medida que se encuentra en el supuesto regulado en el artículo 134 de la Constitución: "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros" no es lesivo de alguna competencia del Congreso de la República y se ha dado en el marco de nuestra forma de gobierno prevista en la Constitución. No existe, en nuestra opinión, el conflicto por menoscabo alegado en este caso.

109. Algunas expresiones finales: hay quienes han cuestionado el acto de disolución presidencial. Para nosotros, queda claro que el anuncio presidencial se perfecciona y materializa normativamente con la publicación del Decreto de disolución firmado por el ministro que lo firma.

110. También queda claro que en ningún acápite de la Constitución se obliga contar con un refrendo de todo el Consejo de Ministros para avalar la validez y eficacia de este Decreto.

111. Por último, cierto es que entre la divulgación de la decisión de disolver y la publicación del Decreto de disolución correspondiente ocurrieron situaciones que aquí no vamos a discutir, pero que convendría no se repitan. Ahora bien, corresponderá en principio a otros fueros y no a este Tribunal Constitucional determinar si dichas conductas generaron responsabilidad de cualquier índole por lo sucedido o por lo que puede sostenerse en base a lo ocurrido en esos momentos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SINGULAR EMITIDO POR LOS MAGISTRADOS AUGUSTO FERRERO COSTA Y ERNESTO BLUME FORTINI EN EL PROCESO COMPETENCIAL PROMOVIDO POR EL PODER LEGISLATIVO CONTRA EL PODER EJECUTIVO A RAÍZ DE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETADA EL 30 DE SETIEMBRE DE 2019

Con el mayor respeto por nuestros colegas magistrados firmantes de la sentencia de mayoría que declara infundada la demanda competencial, emitimos el presente voto singular por cuanto discrepamos de la decisión adoptada, ya que consideramos que la demanda debe declararse fundada, sin que ello signifique la anulación de la convocatoria a elección a un nuevo Congreso de la República dispuesta para el 26 de enero de 2020, la cual proseguirá conforme al cronograma correspondiente; y deben establecerse criterios relacionados con la cuestión de confianza y su denegatoria.

Fundamentamos nuestro voto singular en las siguientes razones:

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO DE LA DEMANDA COMPETENCIAL

El Tribunal Constitucional, mediante el auto de fecha 29 de octubre de 2019, admitió a trámite la demanda competencial interpuesta por el Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo, pretendiendo los siguientes extremos:

i. Que se establezca 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 (artículo 201 de la Constitución), 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, esta 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.

Asimismo, mediante auto de fecha 18 de noviembre de 2019, este Tribunal señaló que se encuentra habilitado para pronunciarse sobre el fondo de la controversia y delimitar las competencias de los entes enfrentados respecto a la institución constitucional de la cuestión de confianza, así como para pronunciarse respecto a la legitimidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

B. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

La parte demandante sostiene que las acciones que el Poder Ejecutivo ha adoptado luego que se le otorgara la confianza respecto a sus propuestas de reforma constitucional representan un menoscabo a la atribución del Poder Legislativo por las siguientes razones:

- El artículo 206 de la Constitución Política del Perú establece claramente que la aprobación de reformas constitucionales es una prerrogativa exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Asimismo, si bien es cierto que el Poder Ejecutivo puede presentar proyectos de reforma constitucional, esta atribución se limita a la iniciativa. Es decir, que luego de la presentación de su propuesta, no procede que intervenga en el procedimiento legislativo de aprobación o rechazo de la misma.

- Agrega que los artículos 104 y 101 de la Constitución establecen que el Congreso no puede delegarle al Poder Ejecutivo materias que son indelegables a la Comisión Permanente, entre las que se encuentran las relativas a la reforma constitucional (artículo 101.4 de la Constitución). En tal sentido, argumentar que el Poder Ejecutivo puede forzar una reforma constitucional con condicionamientos de contenido y plazo a través de una cuestión de confianza; y, al mismo tiempo sostener que este no puede observar una ley de reforma constitucional o que esta no puede ser objeto de delegación de facultades legislativas en materia constitucional, supone un problema lógico que altera profundamente la lectura orgánica y unitaria de nuestra Constitución.

- Refiere que en la Sentencia 006-2018-PCC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que la Constitución ha regulado la cuestión de confianza de manera abierta con la clara finalidad de brindar un amplio campo de posibilidades para que el Ejecutivo busque respaldo político en el Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.

- En tal sentido, señala que en virtud de los artículos 101, 104 y 206 de la Constitución Política, la facultad de reformar la Constitución no solo está expresamente asignada al Poder Legislativo, sino que incluso, no le está constitucionalmente permitido cumplir esta función al Poder Ejecutivo. Por ello, el Tribunal Constitucional en su fallo de la mencionada sentencia competencial le ha impuesto un límite al Poder Ejecutivo en su discrecionalidad para presentar una cuestión de confianza: que esta verse sobre las políticas que su gestión requiera. Por tanto, señala que, si no existe conexión entre la materia de la cuestión de confianza y las competencias, políticas y gestión del Poder Ejecutivo, o si la materia le está expresamente prohibida por la Constitución, la cuestión de confianza no podría ser planteada. Añade que la gestión del Poder Ejecutivo está conformada por el conjunto de atribuciones que la Constitución le

otorga en sus capítulos IV y V, las mismas que no pueden incluir funciones que están reservadas de manera exclusiva a otros poderes del Estado. Suponer lo contrario implicaría alterar el principio de separación de poderes y el equilibrio que debe existir entre ellos, principio que ha sido identificado como parte del núcleo inviolable de la Constitución conforme así ha sido señalado en el considerando 75 de la Sentencia 00014-2002-AI/TC.

- Asimismo refiere que el principio de separación de poderes, de acuerdo con la Sentencia 00023-2003-AI/TC, es una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, que implica separar las tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, pues constituye una garantía de los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura. En dicho sentido, señala que, conforme a lo resuelto en la Sentencia 00004-2004-CC/TC, la separación de poderes no debe ser entendida como una separación tajante, sino más bien como un equilibrio de controles recíprocos, de pesos y contrapesos, e incluso como relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes, lo cual no puede entenderse como una autorización para el menoscabo de las atribuciones de cada Poder del Estado. Por ello, señala que no se puede permitir que, a través del ejercicio indebido de las atribuciones constitucionales de un poder del Estado, se termine menoscabando o anulando las del otro.

- Por otro lado, señala que el mecanismo de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional es una competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, contemplada en el artículo 201 de la Constitución, razón constitucional por la cual el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza para modificar dicho procedimiento; más aún, cuando es el único poder del Estado constitucionalmente facultado para efectuar tal designación. Así, señala que el pedido de cuestión de confianza presentado el 30 de setiembre de 2019 menoscaba esta atribución exclusiva del Poder Legislativo, pues buscó detener un proceso en marcha, solicitando, inclusive, la aplicación retroactiva de la norma que buscaba que se aprobara; interfiriendo ilegítimamente, en el desarrollo de esta facultad exclusiva y excluyente de este poder del Estado, más aun cuando el referido procedimiento de selección se había iniciado hace diez meses.

- Sostiene que es importante distinguir entre formular una cuestión de confianza de un proyecto de ley que, de aprobarse, cambiaría el proceso de elección a futuro; y, hacer una cuestión de confianza de un proyecto de ley con pretensión de que este sea aprobado y aplicado retroactivamente, con la finalidad de suspender un proceso particular que está por concluir. En el primer caso, sí se estaría haciendo un uso legítimo de esta figura, mientras que en el segundo caso, se estaría intentando la aprobación de una ley, bajo la amenaza de disolver el Congreso. En tal sentido, remarca que el Poder Ejecutivo formuló una cuestión

de confianza para socavar la autonomía del Congreso de la República y una de sus competencias exclusivas, al pretender obligarlo, bajo la amenaza de disolución, a anular el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional que se encontraba casi concluido, lo cual es a todas luces inconstitucional, por pretender la aplicación retroactiva de normas y vulnerar el principio de equilibrio y separación de poderes.

- Además, señala que solo el Congreso es competente para decidir si la cuestión de confianza se debate en la sesión que fue planteada o en la siguiente. Por ello, no se puede obligar al Poder Legislativo a aceptar el planteamiento, el debate y la votación en la misma sesión, bajo amenaza de disolverlo, e incluso interpretar su negativa de hacerlo como una "negación fáctica", pues ello atenta contra la competencia que tiene el Poder Legislativo de determinar su propia agenda y decidir cuándo somete a debate la cuestión de confianza. Agrega que para que el proyecto del Ejecutivo, presentado con carácter de urgencia, fuese exonerado del trámite de envío a comisiones, de pre publicación y debatido como único punto de agenda, ello debía aprobarse por la mayoría de congresistas presentes en la Junta de Portavoces, lo cual no ocurrió en este caso, pero aun cuando ello hubiese ocurrido, resulta contrario al principio de razonabilidad pretender que el Pleno del Congreso se pronuncie a favor o en contra de un proyecto presentado esa misma mañana, con la finalidad de que tenga aplicación inmediata, y se detenga un proceso en marcha, sin haberse previamente pasado por un mínimo análisis de la propuesta.

- Por otra parte, y con relación al otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza, señala que esta debe darse de manera expresa, a través de una votación del Pleno, conforme al procedimiento regulado en el artículo 132 de la Constitución. En tal sentido, agrega que no es posible considerar una cuestión de confianza como otorgada o denegada de manera tácita o fáctica, pues ello contraviene el texto del artículo 132 antes mencionado, menoscabando así, esta competencia del Congreso, lo que atentaría contra el principio de separación de poderes.

- En esa dirección, argumenta que la presente controversia constituye un conflicto por menoscabo de competencias de atribuciones en sentido estricto, toda vez que, si bien el Poder Ejecutivo goza de legitimidad constitucional para plantear una cuestión de confianza, esta ha sido ejercida de manera indebida, ya que a través de ella se ha impedido que el Congreso de la República ejerza 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 expresa en el Pleno (artículos 201, 94 y 133 de la Constitución, respectivamente).

- Respecto del menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procedimientos de acuerdo a su Reglamento, sostiene que el artículo 94 de la Constitución estipula su autonomía como poder del Estado, lo cual se replica en el artículo 3 de su Reglamento. Agrega que esta autonomía y prerrogativa de autorregulación del Poder Legislativo ha quedado confirmada por este Tribunal Constitucional en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, al señalar que la Constitución consagra el principio de formación autónoma del Congreso de la República, con la finalidad de regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales.

- Por los argumentos antes citados, la parte demandante considera que el Poder Ejecutivo no ha cumplido el supuesto regulado por el artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso de la República, pues pese a que la cuestión de confianza fue debatida y aprobada, el Presidente de la República, a través del Decreto Supremo 165-2019-PCM, asumió que la cuestión de confianza fue fácticamente rechazada. En tal sentido, refiere que dejar al ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo interpretar que una cuestión de confianza fue denegada fácticamente sin que exista un pronunciamiento expreso del Congreso de la República que deniegue dicha cuestión de confianza, resulta incompatible con un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, razón por la que solicita al Tribunal Constitucional declarar la nulidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

- Finalmente, sostiene que es deber de este Tribunal salvaguardar los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, a través del respeto de las competencias entre poderes, y puntualiza que, al menoscabarse las atribuciones constitucionales del Congreso de la República, no solo se le afecta a este como entidad, sino también a la ciudadanía que se expresó en las urnas por distintas tendencias y organizaciones políticas, por lo que su disolución deviene en un menoscabo en la representación de la ciudadanía –desarrollado a través del proceso legislativo y la voluntad del debate de los distintos grupos parlamentarios– y de la institucionalidad democrática, más aun cuando el Poder Ejecutivo pretendió alterar dicho proceso y coaccionar al Congreso a que apruebe una norma bajo determinado resultado, lo cual vulnera flagrantemente el principio democrático.

- En consecuencia, manifiesta que es deber del Tribunal Constitucional velar por el respeto y la salvaguarda del 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.

C. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El demandado refiere 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, antes que responder a los intereses particulares de quienes ostentan el poder en un momento determinado. Siendo uno de estos derechos el de participación de las personas, de forma individual o colectiva en los asuntos públicos, una de cuyas manifestaciones es ejercida para elegir a los integrantes del Congreso, que también se ejerce cuando, tras la disolución constitucional de este último, se convoca a elecciones para elegir un nuevo Congreso.

- Alude que la parte demandante invoca la violación del principio de separación de poderes –recientemente analizado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 00006-2018-CC/TC desde una perspectiva más amplia–, al cuestionar el uso de la cuestión de confianza por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, señala que tal invocación lo hace desde una perspectiva clásica y desfasada, que presupone una nula interacción para alcanzar los fines del Estado Constitucional, sin considerar las nuevas perspectivas de las relaciones entre los poderes del Estado, que promueven el desarrollo de acciones conjuntas en beneficio de la persona y de la sociedad.

- Agrega que es desde esta perspectiva amplia de reconocimiento de competencias que requieren de la interacción constante entre los poderes del Estado –sostenida por el profesor César Landa Arroyo–, con la que el Tribunal Constitucional debe analizar el presente caso, a fin de que, en la dinámica de perfilar los pesos y contrapesos necesarios para las decisiones políticas, se beneficie el respeto y garantía de los derechos de las personas.

- De otro lado, el demandado sostiene que la cuestión de confianza es una facultad del Poder Ejecutivo que no puede ser objeto de restricciones indebidas a través del Reglamento del Congreso, conforme lo ha precisado el Tribunal Constitucional en sus fundamentos 41 y 75 de la Sentencia 00006-2018-PCC/TC. Por ello, señala que el Poder Legislativo no puede invocar una competencia exclusiva y excluyente para restringir el uso de esta facultad del Poder Ejecutivo, negando la posibilidad de que se presenten cuestiones de confianza respecto a reformas constitucionales y la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

- Por ello, y sobre la base de la opinión citada, el emplazado sostiene que la cuestión de confianza regulada en el artículo 134 de la Constitución, es de naturaleza facultativa, y su alcance es una cuestión política discrecional en la medida de que el Poder Ejecutivo tiene la competencia para priorizar las políticas de Estado, por lo que el Presidente de la República a través del Presidente del Consejo de Ministros ha tratado de reforzar dichas políticas. Sin

embargo, más allá de que esta facultad no puede emplearse en el último año de mandato gubernamental, su uso debe estar ceñido a los principios de oportunidad, razonabilidad y proporcionalidad para evitar la arbitrariedad.

- En tal sentido, el demandado solicita al Tribunal Constitucional desarrollar los alcances de la cuestión de confianza como facultad del Poder Ejecutivo para concretar sus políticas en materia de lucha contra la corrupción, reforma de la justicia y reformas políticas. Asimismo, solicita que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la norma del Reglamento del Congreso que determina el momento en que se puede debatir la cuestión de confianza, aunque la materia central de la demanda es reconocer la facultad del Presidente de la República para interpretar el artículo 134 de la Constitución a fin de considerar denegada una cuestión de confianza cuando el Congreso adopta conductas contrarias a lo solicitado o aprobado. De este modo, se brindarán pautas para evitar que la cuestión de confianza devenga en ineficaz por la manera estrictamente formal en que el Congreso ha interpretado el procedimiento para su aprobación o denegatoria.

- Agrega que el derecho a la participación política de la ciudadanía es el fundamento de la facultad presidencial para disolver el Congreso de la República y la convocatoria a elecciones congresales. Sostiene que la finalidad de disolución del Congreso no es promover una situación en la que el Poder Ejecutivo gobierne de forma permanente al Poder Legislativo sin la presencia de este último, sino que se trata de una potestad otorgada al Presidente para que, ante una crisis política, disuelva al Congreso con la finalidad de convocar a elecciones para que se elija uno nuevo, a fin de completar el periodo del anterior, conforme al artículo 136 de la Constitución. Esta alternativa brinda un escenario para que la ciudadanía se pronuncie sobre la correlación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Congreso. Refiere que la ciudadanía también participa en la renovación del Congreso, para ver expresada su voluntad popular en las decisiones del Gobierno, si es que el Parlamento no las representa con lealtad a la Constitución.

- Enfatiza la parte demandada refiere que, al ser la disolución del Congreso una facultad del presidente para resolver una crisis política, la misma no puede estar condicionada a interpretaciones rígidas o formalistas del artículo 134 de la Constitución sobre cómo debe entenderse una denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros, forma de interpretación que considera contraria a los derechos políticos de las personas, ya que hacerlo así impediría salidas constitucionales a las crisis políticas.

- Por otro lado, señala que la demanda no ha sido debidamente fundamentada pues plantea un pedido genérico de interpretación de la Constitución basado en sus artículos 9, 10 y 11, sin mencionar hechos concretos con los que el Poder Ejecutivo habría menoscabado la competencia del Poder Legislativo.

- Adicionalmente, afirma que, en la medida que las reformas constitucionales pueden ser materia de revisión a través de procesos de inconstitucionalidad, corresponde al Tribunal Constitucional analizar el proceso de reforma constitucional en su integridad, a efectos de desestimar la pretensión de la parte demandante de considerar que el Poder Ejecutivo solo está restringido a proponer reformas constitucionales y no puede intervenir en el procedimiento legislativo de aprobación o rechazo de la misma, correspondiendo en ese sentido, desestimar los argumentos que pretende limitar el alcance y contenido de las cuestiones de confianza. Así, señala que el pedido de cuestión de confianza en materia de reforma constitucional debe ser planteado con los límites propios que tiene este tipo de reformas, debiendo resultar estas razonables y proporcionales a los ejes de la política de gestión gubernamental del Poder Ejecutivo.

- En esa línea, el demandado sostiene que pese a que el Congreso tiene la amplia libertad de aprobar o rechazar una reforma, tal facultad no es absoluta, y está sujeta a límites en el tiempo de su deliberación, uno de los cuales vendría establecido por el ejercicio de la cuestión de confianza que, frente a la dilación parlamentaria, estratégica o maliciosa, podría afectar las políticas gubernamentales urgentes como la lucha contra la corrupción política y judicial. Agrega que, presentar un proyecto de ley de reforma constitucional como hacer una cuestión de confianza del mismo, constituye una medida legítima de orden constitucional; más aún si en las democracias maduras cuando se producen tensiones irresueltas entre el Gobierno y la oposición parlamentaria, corresponde al pueblo dirimir la crisis de gobernabilidad constitucional, mediante un proceso electoral. Por ello, refiere que no se ha presentado un menoscabo de competencias, ni afectación del principio de separación de poderes.

- Por otro lado, el demandado precisó que, respecto del presunto menoscabo de competencias del Congreso de la República para elección de magistrados y el mecanismo de selección de los mismos, dicho proceso de elección fue objeto de diversos cuestionamientos, tanto a nivel interno como en el ámbito internacional, debido a la ausencia de garantías de transparencia. Añade que, del correcto funcionamiento del Tribunal Constitucional depende la defensa de la Constitución y el fortalecimiento del Estado y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución.

- Sostiene que tal preocupación es compartida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto en un comunicado de fecha 26 de setiembre de 2019, expresó su preocupación por las denuncias de publicidad y transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal.

- De igual forma, agrega que la Defensoría del Pueblo, en su comunicado de fecha 30 de setiembre de 2019, exhortó a postergar la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, y señaló que se debía reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo para otorgar máxima legitimidad al proceso de elección, puesto que tanto el Poder Ejecutivo como grupos parlamentarios y la sociedad civil habían manifestado su preocupación por la forma en la que se realizaba el mismo.

- El demandado sostiene que, a raíz de estos cuestionamientos, el 30 de setiembre de 2019 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, en el que propuso medidas para que dicho proceso se realice con transparencia en el que prime el interés general, a fin de garantizar la elección de magistrados independientes para el cargo. Por ello, propuso la modificación del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a fin de adecuar la fórmula de selección de los magistrados de dicho organismo a una que garantice la elección de personas independientes e idóneas para el cargo, fórmula que se sostiene en el principio de transparencia. Agrega que existe una necesidad de establecer reglas claras más allá de la selección por invitación, a fin de obtener mayor legitimidad de la población ante la elección de sus autoridades, quienes resolverán causas relativas a la protección de sus derechos.

- Por otro lado, refiere que el demandante parte de un enfoque errado cuando señala que el objetivo de la cuestión de confianza era suspender el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, pues lo que se buscaba era que este proceso se desarrollara con las garantías de transparencia que aseguren su legitimidad. Por ello, indica que existe una falta de comprensión del Congreso respecto del objetivo de la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019, que no buscaba que se aceptara dar un trámite formal a una propuesta legislativa.

- Agrega que la cuestión de confianza no tiene un límite temporal. La oportunidad de presentación dependerá de las circunstancias propias del entorno político, determinada por diversas variables (políticas públicas, por ejemplo). Por ello, refiere que la cuestión de confianza pudo presentarse desde el momento en que se inició el procedimiento de selección de magistrados hasta el momento previo a la votación, opciones compatibles con el texto constitucional.

- También señala que la cuestión de confianza no fue presentada para aplicar normas de manera retroactiva al procedimiento de selección de magistrados. Suponer que en atención a la única disposición complementaria final establecida en la fórmula normativa del proyecto de ley promovido, se aplicaría de manera retroactiva, implicaría asumir hipotéticamente una ley que el Congreso no ha llegado a aprobar. Lo que correspondía era someter dicha propuesta al procedimiento legislativo de producción normativa para conocer la decisión del órgano legislativo sobre la aplicación de las nuevas reglas de transparencia al

proceso de selección de magistrados en curso. Todos los otros aspectos procedimentales legislativos, quedaban en la exclusiva competencia del Congreso.

- Respecto al supuesto menoscabo de la competencia del Congreso de la República para decidir una cuestión de confianza, señala que el Presidente de la República expuso de manera pública, en su mensaje del 28 de julio de 2019, la posición del Poder Ejecutivo, en el sentido de considerar negada la confianza por parte del Poder Legislativo si este realizaba acciones contrarias al contenido del pedido de confianza.

- Añade que, a pesar de que el Poder Ejecutivo entendió que la confianza había sido otorgada formalmente respecto del pedido formulado el 4 de junio de 2019, esta fue denegada al desnaturalizarse el contenido de la propuesta sobre la inmunidad parlamentaria. Pero en tal oportunidad el Presidente de la República decidió no disolver el Congreso de la República.

- Por ello, sostiene que el Congreso de la República tuvo conocimiento desde el 28 de julio de 2019 de la posición jurídica del Poder Ejecutivo sobre la interpretación del artículo 134 de la Constitución, en el sentido de no considerar aceptada o denegada la confianza solo en atención a la votación formal de la misma.

- El demandante agrega que la negativa a la cuestión de confianza presentada el 30 de setiembre de 2019, para que la elección de magistrados del Tribunal Constitucional se desarrolle de acuerdo a un proceso transparente, se manifestó de forma indubitable cuando decidió continuar con un proceso de elección que no se desarrolló con las reglas mínimas de transparencia.

- Advierte que, de admitir que la cuestión de confianza solo puede considerarse como aceptada o negada por el Congreso de la República a través de la votación expresa del Pleno, este Tribunal optaría por una interpretación formal de la Constitución, dejaría de lado los fundamentos constitucionales de la disolución del Congreso de la República y avalaría que este haga un uso indebido de su facultad para decidir en torno a las cuestiones de confianza.

- Por ello, sostiene además que se debe buscar que la interpretación de las normas constitucionales permita alcanzar la finalidad para la cual han sido previstas. Y añade que, en la presente controversia, lo que se busca es que la salida a la crisis política sea decidida por la ciudadanía a través de las urnas con la elección de un nuevo Congreso de la República.

- En consecuencia, puntualiza que para que se considere cumplida la condición prevista en la Constitución para que se proceda a la disolución del Congreso de la República, la denegatoria de la confianza no solo se manifiesta cuando

formalmente se vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino, también, cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento.

- Finalmente, precisa que el demandante ha cuestionado de manera general el contenido del Decreto Supremo 165-2019-PCM por lo que se debe entender como una pretensión accesoria.

- Añade, además, que el demandante no ha invocado el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, referido a los efectos de las sentencias en los procesos competenciales, o alguna otra norma o jurisprudencia que habilite al Tribunal Constitucional a dejar sin efecto una norma como consecuencia de haberse identificado un menoscabo en las competencias de un órgano constitucional por el uso indebido de una competencia por parte de otro.

Informe presentado por el Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo presentó un informe escrito como *amicus curiae* en el presente proceso. Entre sus argumentos, hace referencia al Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso de la República, publicado el 25 de noviembre de 2019, donde se señala que otorgarle un margen de discrecionalidad al Ejecutivo a fin de determinar, sin más criterio que el suyo, en qué casos se ha denegado o concedido la confianza supondría un peligro para el equilibrio de poderes. Es decir, aclara que podría generar un precedente de acuerdo al cual los mandatarios podrían concluir, cuando convenga 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.

II. FUNDAMENTOS

§ 1. PROCESO COMPETENCIAL Y TIPOS DE CONFLICTO

1. Tal como establece el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial "se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales [legitimados para ser parte en el proceso] adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro".

2. Este órgano de control de la Constitución tiene resuelto que el "objeto del proceso competencial es la *vindicación* o, en su caso, la *determinación* de una competencia o una atribución. Persigue que el Tribunal Constitucional precise el poder, órgano o ente estatal al que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto" (cfr. STC 0011-2009-CC/TC, fundamento 1).

3. Debe enfatizarse que no cualquier clase de afectación de competencias o atribuciones da lugar a este tipo de procesos. Y es que en el referido artículo del Código Procesal Constitucional se precisa que la afectación ha de recaer sobre competencias o atribuciones asignadas "por la Constitución o la Ley Orgánica".

4. Como se entiende de la norma constitucional citada, pueden presentarse distintos tipos de conflictos, y estos pueden ser típicos (positivos y negativos) o atípicos (conflictos constitucionales por menoscabo o por omisión de cumplimiento de acto obligatorio).

5. El conflicto positivo se genera cuando más de un órgano constitucional reclama para sí la titularidad de una misma competencia o atribución. En contraposición a ello, un conflicto negativo ocurre cuando más de un órgano constitucional se considera incompetente para llevar a cabo un concreto acto estatal (cfr. STC 0001-2010-CC/TC, fundamento 2).

6. Sin embargo, no son estos los únicos supuestos que pueden desencadenar un conflicto competencial susceptible de ser dirimido por este Tribunal, pues también cabe referirse a los conflictos constitucionales por menoscabo de atribuciones constitucionales (cfr. SSTC 0005-2005-CC/TC, 0006-2006-CC/TC y 0001-2010-CC/TC).

7. En el caso de estos conflictos atípicos no se trata de la disputa por titularizar o no una misma competencia, sino de aquella que se suscita cuando, sin reclamarla para sí, un órgano constitucional, por omitir un deber constitucional o de relevancia constitucional, afecta el debido ejercicio de las competencias constitucionales de otro.

8. En el caso de autos, la parte demandante alega que existe un conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones en sentido estricto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Señala que ambos poderes conocen perfectamente sus competencias, pero uno de ellos ha realizado un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.

9. El proceso competencial resulta de importancia justamente para dirimir las controversias que se susciten en torno a las atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado y, en consecuencia, el desarrollo del sistema democrático requiere que los casos como el presente sean deliberados y resueltos por este órgano de control de la Constitución.

10. Como este Tribunal ya pusiera de relieve en el auto de admisión de la demanda competencial, una controversia que gira en torno a la legitimidad de la disolución

del Congreso de la República constituye uno de los más importantes y urgentes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso competencial establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución.

11. Así, corresponde al Tribunal Constitucional, como órgano de cierre de la interpretación constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, evaluar la actuación del Poder Ejecutivo a fin de determinar si en el presente caso la disolución del Congreso de la República fue dispuesta en concordancia con las competencias de los poderes involucrados, el principio de separación de poderes y la normativa establecida en la Constitución.

§ 2. LA SEPARACIÓN Y EQUILIBRIO DE PODERES

12. Este Tribunal en su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

> Conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. Al respecto, hemos expresado que la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura (STC 00004-2004-PCC/TC, fundamento 23).

13. La separación de poderes es un principio que pertenece al núcleo duro del Estado Constitucional, y si bien no es un fin en sí mismo, constituye el soporte del equilibrio de poderes. A través de este, se garantiza la limitación del poder político, en la idea de que ello hace a la esencia de una sociedad en la que se respeten los derechos fundamentales.

14. Ahora bien, la Constitución de cada país distribuye las funciones de gobierno entre los diferentes poderes del Estado para establecer un sistema de pesos y contrapesos equilibrado, que evita el exceso y el abuso de poder, y proscribe la arbitrariedad.

15. La distribución del poder debe ser consistente con la naturaleza de cada uno de los denominados poderes del Estado. Así, al PoderLegislativo, le corresponde en esencia las funciones normativas y fiscalizadoras; mientras que al Poder Ejecutivo, las funciones de administración y gestión; y, al Poder Judicial, las funciones de administrar justicia.

§ 3. LA CONCURRENCIA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EL 30 DE SETIEMBRE DE 2019

16. Entrando ya al análisis de los hechos del caso, el viernes 27 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio N° 213-2019-PCM/DM, se dirigió al Presidente del Congreso con la siguiente solicitud:

> [...] en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso a partir de la fecha, se me permita plantear, a nombre del Consejo de Ministros, una cuestión de confianza ante el Congreso de la República, de acuerdo a los artículos 132 y 133 de la Constitución Política del Perú y del literal c) del artículo 86 del reglamento del Congreso.

17. El lunes 30 de setiembre de 2009, a las 9 horas con 09 minutos, el Presidente de la República presentó al Congreso, con carácter de urgencia, un proyecto de ley modificatorio del artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, relativo al procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional.

18. Ese mismo 30 de setiembre, a partir de las 10 horas y 25 minutos, el Pleno del Congreso de la República se reunió con un único punto de Agenda: "Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional", convocado al efecto con diez días de anticipación: el 19 de setiembre de 2019.

19. Luego de registrarse la asistencia y verificarse que se contaba con quórum de ley, el Presidente del Congreso señaló lo siguiente:

> Se informa a la representación nacional que la Junta de Portavoces ha accedido a la petición formulada por escrito el pasado viernes 27 de setiembre por el presidente del Consejo de Ministros, en el sentido de recibirlo en la fecha para que pueda plantear una cuestión de confianza ante el pleno. Para este efecto, el acuerdo de Portavoces ha sido invitarlo a sustentar al término del acto electoral para el cual hemos sido convocados (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 2).

20. No obstante que la Junta de Portavoces había accedido a invitar al Presidente del Consejo de Ministros a sustentar la petición formulada al término de la "elección de magistrados del Tribunal Constitucional", este se presentó antes del inicio de dicho acto aproximadamente a las 11 horas y 30 minutos del citado 30 de setiembre de 2019, ingresando sin previa autorización y haciendo uso de la palabra, utilizando indebidamente la circunstancia en que el congresista Gino Costa empezó hacer uso de la palabra y, antirreglamentariamente, le permitió intervenir ante el Pleno, frente

a lo cual el Presidente del Congreso "por cortesía", le dio la palabra. Entonces, Presidente del Consejo de Ministros señaló lo siguiente:

> [...] un reconocimiento, señor presidente, a la cortesía que me brinda para hablar, que, sin embargo, me lleva a tener que decir que es el artículo 129 de la Constitución el que me faculta a hacer uso de la palabra con independencia de su tan amable cortesía (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 11).

Y es en ese momento que el Presidente del Consejo de Ministros plantea la cuestión de confianza, en los siguientes términos:

> [...] hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 13).

21. Como puede apreciarse, el 30 de setiembre el Presidente del Consejo de Ministros y sus ministros irrumpieron en el hemiciclo del Congreso, pretendiendo cambiar la agenda de la sesión que se había convocado para elegir a los magistrados de este Tribunal.

22. A consideración nuestra, es clara la infracción constitucional cometida en detrimento de las competencias del Congreso de la República, con la irrupción del Presidente del Consejo de Ministros en la sesión del 30 de setiembre de 2019. Tal acto no puede justificarse en el primer párrafo del artículo 129 de la Constitución.

23. La Constitución señala en su artículo 129, primer párrafo:

> El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates **con las mismas prerrogativas que los parlamentarios**, salvo la de votar si no son congresistas (énfasis añadido).

24. Nótese que los ministros no pueden tener más prerrogativas que los parlamentarios. Ningún congresista está habilitado constitucionalmente para cambiar a última hora la agenda de la sesión del Pleno.

25. En efecto, ningún parlamentario puede conseguir, a su sola petición, cambiar la agenda de una sesión en curso aprobada por su Consejo Directivo. El artículo 53 del Reglamento del Congreso señala que, en el curso del debate, la agenda solo puede modificarse de la siguiente manera:

> [...] por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso [...].

26. De otro lado, que el proyecto de ley remitido por el Presidente de la República tenga carácter de urgencia y, por tanto, trámite preferente (artículo 105 de la Constitución), no significa que para su atención tenga que alterarse la agenda preestablecida de una sesión del Congreso, ya que lo único que permite esa condición de urgente es que el proyecto de ley pueda ser exonerado de los trámites de envío a comisiones y prepublicación o de algún requisito formal (cfr. artículos 31-A y 77 del Reglamento del Congreso).

27. Consecuentemente, el hecho de que la Constitución dé a los ministros la posibilidad de concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, no significa que los releve de sujetarse al orden o agenda establecidos previamente por el Congreso.

28. Lo contrario significaría que la Constitución faculta a los ministros para arrogarse una atribución propia de la función legislativa del Congreso (artículo 102, inciso 10, de la Constitución), como es el orden de su trabajo, establecido en una agenda que aprueba su Consejo Directivo.

29. En el caso, en respuesta al pedido (presentado el viernes 27 de setiembre de 2019) del Presidente del Consejo de Ministros para ser recibido por el Parlamento y plantear una cuestión de confianza, el Presidente del Congreso, el lunes 30 de setiembre, informó a la representación nacional que la Junta de Portavoces (a la que corresponde decidir al respecto, según los artículos 31-A.3 y 53 del Reglamento del Congreso) había acordado invitarlo a sustentar al término del acto de elección de magistrados del Tribunal Constitucional agendado para esa mañana del 30 de setiembre. Por tanto, el Presidente del Consejo de Ministros debía sujetarse a esa decisión tomada por el Congreso en ejercicio de sus competencias constitucionales y presentarse en el momento que se le había indicado.

30. Por estas consideraciones, somos de la opinión que el Presidente del Consejo de Ministros violó la Constitución por la forma y oportunidad en que presentó la cuestión de confianza, en menoscabo de las competencias del Congreso de la República expresadas en su Reglamento (artículo 94 de la Constitución).

§ 4. EL CONTENIDO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA PRESENTADA POR EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS

31. Como señala la ponencia (fundamento 149), el Presidente del Consejo de Ministros, el 30 de setiembre de 2019, planteó cuestión de confianza sobre dos aspectos:

    i. La aprobación de un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y,
    ii. La paralización del procedimiento de elección de los magistrados.

32. Empezaremos analizando si es constitucionalmente posible que el Presidente del Consejo de Ministros haga cuestión de confianza sobre un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

33. En la Sentencia recaída en el expediente 0006-2018-PI/TC, este Tribunal describió los posibles contenidos de la cuestión de confianza del modo siguiente:

> Este Tribunal Constitucional encuentra 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 Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera (fundamento 75).

34. Asumir que cuando el Tribunal Constitucional habla de la regulación "abierta" de las materias que pueden ser objeto de cuestión de confianza, significa que el Ejecutivo puede plantearla por cualquier materia o invocando conceptos indeterminados como el "interés nacional", constituye una lectura parcial y, por tanto, una distorsión del criterio sentado por este órgano de control de la Constitución.

35. Como puede fácilmente apreciarse de la cita que antecede, la apertura en la regulación constitucional de la cuestión de confianza está referida exclusivamente a las medidas que el Ejecutivo requiera para "su gestión".

36. Según el Diccionario de la Real Academia Española, "gestionar" es "acción y efecto de administrar".

37. Es decir, los ministros pueden hacer uso de la cuestión de confianza sobre toda medida que juzguen necesaria (inclusive la aprobación de proyectos de ley), con toda amplitud. Pero tales medidas no pueden versar sobre cualquier materia, sino sobre aquellas que atañen a su tarea de administración de los servicios públicos cuya dirección y gestión está confiada al Consejo de Ministros por la Constitución (cfr. artículo 119).

38. Desde esta perspectiva, un proyecto de ley sobre el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional corresponde a la regulación de un órgano constitucional autónomo que nada tiene que ver con la administración de los servicios públicos a cargo de los ministros de Estado.

39. La conformación del Tribunal Constitucional no es un asunto vinculado a la gestión del gobierno, sino un asunto de Estado que trasciende a cualquier gobierno.

40. Por supuesto, esto no perjudica la iniciativa legislativa que ostenta el Presidente de la República (artículo 107 de la Constitución). El Presidente de la República puede presentar un proyecto de ley para modificar el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional, pero sus ministros no pueden hacer cuestión de confianza sobre este.

41. Por ello, plantear una cuestión de confianza sobre una propuesta para modificar este procedimiento implicó menoscabar las atribuciones del Congreso de la República y vulneró el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43 de la Constitución.

42. La ponencia (fundamento 160) parecería justificar el planteamiento de la cuestión de confianza en la "integridad y lucha contra la corrupción", que es un "eje" de la Política General de Gobierno al 2021 (cfr. artículo 3.1 del Decreto Supremo 056-2018-PCM). Sin embargo, como señala el magistrado Sardón de Taboada en su voto singular, en la perspectiva constitucional, "resulta un contrasentido pretender luchar contra la corrupción vulnerando la separación de poderes. En esta perspectiva, la separación de poderes y la continuidad del proceso democrático son la política anticorrupción y de control del abuso del poder más importante que se puede tener. No puede combatirse la corrupción y el abuso del poder disolviendo el Congreso y concentrando poderes en una sola mano a base de una interpretación forzada de la Constitución".

43. En efecto, bajo la bandera de la lucha contra la corrupción, en la cual todos estamos comprometidos, sin excepción alguna, no cabe lesionar competencias de instituciones básicas del Estado Constitucional, ya que en puridad la lucha contra la corrupción es una gesta nacional y patriótica, en la que todos estamos empeñados, y no una gestión de gobierno.

44. En consecuencia, opinamos que el Presidente del Consejo de Ministros violó las competencias del Congreso de la República al plantear cuestión de confianza sobre el proyecto de ley relativo al procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional.

45. Toca ahora analizar la constitucionalidad de la cuestión de confianza planteada con el fin de que se paralice el procedimiento de elección de los magistrados que el

Congreso estaba llevando a cabo en sesión convocada para la mañana de ese 30 de setiembre.

46. El Congreso había emprendido el procedimiento de selección de candidatos bajo modalidad Especial efectuando la convocatoria por invitación, conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

47. A diferencia de la modalidad Ordinaria de designación de magistrados del Tribunal Constitucional, en la modalidad Especial la citada Ley Orgánica no prevé presentación de propuestas ni período de tachas de candidatos. Por lo demás, en las últimas elecciones de magistrados del Tribunal Constitucional, incluyendo las del actual colegiado, el Congreso ha empleado la modalidad Especial por invitación, sin entrevistas ni etapa de tachas *mandatorias*.

48. En aplicación de esa modalidad Especial, el Pleno del Congreso aprobó el 22 de noviembre de 2018, por 86 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención, la propuesta de la Junta de Portavoces de conformar una Comisión Especial encargada de la selección por invitación.

49. La Comisión Especial se reunió entre el 13 y el 18 de setiembre de 2019 a fin de cumplir su encargo. El 18 de setiembre se concluyó, por mayoría, proponer ante el Pleno del Congreso a 11 candidatos para cubrir seis plazas vacantes en el Tribunal Constitucional.

50. El 19 de setiembre el Pleno del Congreso de la República fue convocado para el 30 de setiembre de 2019, con un único punto de Agenda: "Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional". Con ello se daba cumplimiento al artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que señala que, presentada la propuesta de candidatos, el Pleno del Congreso es convocado en un término no inferior a siete días para que se proceda a la elección de los magistrados.

51. Es, entonces, un procedimiento regulado en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en el Reglamento del Congreso lo que se estaba llevando a cabo la mañana del 30 de setiembre de 2019, cuando el Presidente del Consejo de Ministros irrumpió en el Pleno del Congreso sin haber sido convocado.

52. A nuestro juicio, el Presidente del Consejo de Ministros no podía hacer cuestión de confianza sobre la paralización del procedimiento de elección de los magistrados que el Congreso había convocado para el 30 de setiembre de 2019.

53. Como ya hemos sustentado, en modo alguno compete a la gestión del Ejecutivo pretender, a su discreción, modificar la agenda de una sesión convocada con anticipación legal y reglamentaria y, en ejecución de una competencia que la Constitución (artículo 201) atribuye al Congreso de modo exclusivo y excluyente, como es la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

54. Al respecto, no queda sino concluir que el Presidente del Consejo de Ministros violó las competencias del Congreso de la República cuando planteó cuestión de confianza a fin de que el Congreso paralice el procedimiento de elección de los magistrados convocado y agendado para la mañana del 30 de setiembre de 2019.

§ 5. SOBRE LA DENEGATORIA DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

55. El Decreto Supremo 165-2019-PCM, por el cual el Presidente de la República disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, hace, en su parte considerativa, un recuento de los hechos que llevaron a la disolución. En su cuarto párrafo da cuenta de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros la mañana del 30 de setiembre de 2019, indicando que:

> [...] 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, advertida 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 (énfasis añadido).

56. Como puede apreciarse, para el Presidente de la República la negación de confianza por parte del Congreso no se da producto de un debate y votación de esta, sino por actos del Parlamento que para el Presidente demuestran el rechazo de la cuestión de confianza: no haber sido esta debatida y votada en el mismo momento en que fue planteada por el Presidente del Consejo de Ministros y no haberse suspendido el procedimiento de selección de magistrados agendado para esa fecha.

57. Sobre este tópico 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 "c") 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.

58. Para el Presidente de la República fue suficiente la denegación "fáctica" de la cuestión de confianza, a partir de la interpretación que él realiza de los actos del Congreso, sin considerar que debe haber una negativa expresa a través de una votación, que es como el Parlamento expresa su voluntad.

59. Por tanto, el Presidente de la Republica interpreta la actuación parlamentaria, ejecutada en virtud de su agenda previamente aprobada por las fuerzas políticas del Congreso de la República y conforme a sus facultades constitucionales y reglamentarias, como actos contrarios a los fines que el Presidente persigue con la cuestión de confianza, concluyendo que ha existido una denegación fáctica. Tal lógica es a todas luces inconstitucional y lesiona las competencias constitucionales del Congreso de la República, que el primer mandatario está en el inexcusable deber de respetar y garantizar, en armonía con el juramento que prestó al asumir su cargo de respetar y cumplir la Constitución.

60. Por otro lado, la ponencia (fundamento 210) señala que el rechazo de la cuestión planteada por la congresista Huilca Flores luego de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros en la sesión del Congreso del 30 de setiembre de 2019, constituyó el rechazo material de la cuestión de confianza.

61. La congresista Huilca Flores presentó dicha cuestión previa en los términos siguientes:

> [N]osotros por eso creemos que tiene que, esta moción que hemos presentado, debatirse acá, en el Pleno. Hemos planteado que se suspenda este proceso porque no tiene garantías.
> [...]
> Por eso, Presidenta, ratificamos el pedido y lo planteamos vía una cuestión previa, que se vea y que se cancele y deje sin efecto esta elección de los magistrados del Tribunal Constitucional [...] (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, pp. 21-22).

62. Como puede apreciarse, la cuestión previa de la congresista Huilca Flores no fue por debatir o votar la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros. Tuvo un pedido muy concreto: suspender el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional agendado para la sesión del 30 de setiembre de 2019 que se estaba llevando a cabo.

63. Tal cuestión previa no fue otra cosa que un pedido de modificación de la agenda de una sesión en curso, que, por tanto, requería del acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso, según lo establece puntualmente el artículo 53 de su Reglamento, como hemos visto *supra*.

64. La referida cuestión previa recibió 34 votos a favor, 81 en contra y cero abstenciones, por lo que fue desestimada (Congreso de la República, *Diario de los Debates*, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 30 de setiembre de 2019, p. 46).

65. Sobre este particular, hacemos especial hincapié que la cuestión previa planteada por la congresista Huilca Flores no tuvo efectos, ya que no consiguió modificar la agenda de la sesión del 30 de setiembre de 2019, como lo perseguía amparándose en el Reglamento del Congreso de la República.

66. En este punto dejamos constancia, que dar a la votación denegatoria de dicha cuestión previa un efecto distinto al previsto en el Reglamento del Congreso de la República, sosteniendo que fue una negación material, tácita, fáctica o manifiesta de la cuestión de confianza, es contrariar el principio de legalidad, que es esencial en un Estado Constitucional.

67. Por ello, consideramos que, en este punto, también el Poder Ejecutivo contrarió las atribuciones que la Constitución reserva y asigna al Congreso, por lo que el Presidente de la República infringió el principio de separación de poderes.

§ 6. DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA SOBRE PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

68. El Tribunal Constitucional, en el auto del 18 de noviembre de 2019 recaído en el presente expediente suscrito por todos los magistrados que integramos el actual Colegiado, sin excepción alguna, precisó lo siguiente (fundamento 4):

> [E]ste 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 (énfasis añadido).

69. No obstante que este auto deja meridianamente claro que este Tribunal no se pronunciará en este proceso por la constitucionalidad de la cuestión de confianza sobre proyectos de reforma constitucional, los magistrados que suscriben la sentencia en mayoría, yendo contra sus propios actos, emiten pronunciamiento sobre esta materia (en sus fundamentos 197 a 200), llegando a decir que se ha "abierto la posibilidad" de que se formule cuestión de confianza sobre reformas constitucionales (fundamento 200).

70. El pronunciamiento de la sentencia de mayoría sobre esta materia no solo contraviene dicho auto, sino que no toma en cuenta 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 que tampoco fue objeto de debate en la audiencia pública de la

presente causa (4 de diciembre de 2019), ni en la deliberación que tuvimos el 14 de enero de 2020 en sesión pública del Pleno de este Tribunal.

§ 7. EFECTOS DE LA PRESENTE DECISIÓN

71. El artículo 113 del Código Procesal Constitucional señala lo siguiente:

> La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a 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.

72. Siendo esto así, al estimar la presente demanda corresponde anular el Decreto Supremo 165-2019-PCM, que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso.

73. Pero también el citado artículo del Código Procesal Constitucional dice que este Tribunal resuelve lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base del acto administrativo viciado de incompetencia.

74. En tal sentido, tenemos que dicho Decreto Supremo convocó a elecciones a un nuevo Congreso para el 26 de enero de 2020, a fin de que se complete el período constitucional del Congreso disuelto. Este proceso electoral se encuentra actualmente en curso.

75. Uno de los principios que debe regir la labor del juez constitucional es la "previsibilidad de las consecuencias" de sus decisiones y la función pacificadora de la jurisdicción constitucional (cfr. SSTC 025-2005-PI/TC, fundamento 108; 005-2005-CC/TC, fundamento 59). Esto es, el juez debe ser consciente del impacto de sus pronunciamientos en la sociedad y el ordenamiento jurídico.

76. Desde esta perspectiva, que la anulación del Decreto Supremo 165-2019-PCM acarree la anulación de la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso y que el que fue elegido el 2016 reasuma funciones, podría tener consecuencias negativas en la estabilidad jurídica y política del país, especialmente si se tiene en cuenta lo ya avanzado que se encuentra el actual proceso electoral, en el que distintas fuerzas políticas (incluso las presentes en el Congreso disuelto) vienen participando.

77. Entonces, en aplicación de los principios de "previsibilidad de las consecuencias" y de "función pacificadora", debe concluirse que estimar la presente demanda no puede implicar anular la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso de la República para el 26 de enero de 2020.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo, por la disolución del Congreso de la República decretada por el Presidente de la República el 30 de setiembre de 2019, por infracción a las competencias constitucionales del Congreso de la República; sin que ello signifique la anulación de la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso de la República dispuesta para el 26 de enero de 2020; elecciones que continuarán conforme al cronograma establecido.

2. **ESTABLECER** los siguientes criterios:

    a) No hay denegación tácita o fáctica de la cuestión de confianza.

    b) La denegatoria de la cuestión de confianza debe ser expresada a través de una votación especial del Congreso de la República.

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

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

    e) De conformidad con el artículo 129 de la Constitución, el Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado no están habilitados para modificar la agenda de las sesiones del Pleno del Congreso de la República. De ser el caso, el pedido de modificar la agenda de sesiones del Pleno debe observar los procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría, que declara infundada la demanda competencial planteada por el Congreso de la República, por haber sido disuelto el 30 de setiembre de 2019. En mi opinión, existen razones de forma y de fondo que llevan a concluir, más bien, que dicha disolución fue inconstitucional. Por tanto, la demanda debe ser declarada **FUNDADA**.

1. Razones de forma

La forma en la que el presidente de la República disolvió el Congreso infringió el principio de separación de poderes. El lunes 30 de setiembre pasado, sus ministros irrumpieron en su hemiciclo, pretendiendo cambiar la agenda de la sesión de Pleno, que había sido convocada diez días antes. Esta agenda tenía un solo punto: elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional. El Ejecutivo dijo que tenía una mejor idea sobre cómo hacerlo.

El artículo 129 de la Constitución dice:

> El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates *con las mismas prerrogativas* que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas [*énfasis* añadido].

Los ministros tienen *las mismas prerrogativas que los parlamentarios*, no mayores. Ninguno de estos puede pedir, a última hora, que se cambie la agenda de la sesión de Pleno porque cree que tiene una mejor idea al respecto. Según el artículo 53 del Reglamento del Congreso, la agenda de la sesión del Pleno del Congreso solo puede modificarla la Junta de Portavoces:

> con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros del Congreso.

Al final de la tarde del viernes 27 de septiembre —es decir, menos de un día hábil antes de que se realizara la sesión— el presidente del Consejo de Ministros envío al presidente del Congreso una solicitud para plantear "una cuestión de confianza" a la brevedad posible. Ella no fue acompañada, sin embargo, del proyecto de ley que la sustentaría. Solo el mismo lunes 30 de setiembre se conoció dicho proyecto.

El proyecto del Ejecutivo proponía modificar el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en dos aspectos. Por un lado, eliminaba la modalidad de selección de magistrados por invitación. Aunque, seguramente, ello merece ser discuti-

do, todos los actuales magistrados fuimos seleccionados así. Por tanto, no podríamos aceptar que ello sea clamorosamente indebido.

Por otro, establecía que, si el Congreso no completaba la elección de los nuevos magistrados, se quedaban en el Tribunal Constitucional los magistrados de colegiatura más reciente. Esta propuesta invertía, pues, el criterio de precedencia por antigüedad, que se aplica en todos los tribunales u órganos colegiados del Estado. En realidad, la propuesta era incongruente. Decía:

> En caso de que el mandato de varios magistrados concluya *simultáneamente*, la renovación de los miembros del Tribunal Constitucional se realiza *según la mayor antigüedad de su designación* o, en su defecto, la mayor antigüedad de la colegiatura [*énfasis* añadido].

Cabe preguntarse: si el mandato de varios magistrados concluye *simultáneamente*, ¿cómo su renovación puede realizarse *según la mayor antigüedad de su designación*? La norma propuesta contenía una contradicción lógica entre su premisa y la primera de sus consecuencias. Si se realizaba el supuesto de la norma, esta primera consecuencia era imposible. *Non sequitur*.

A pesar de ello, el Ejecutivo consideró que esta iniciativa era no solo importante sino también "urgente". Ciertamente, según el artículo 105 de la Constitución, los proyectos de ley que remite el Poder Ejecutivo con el carácter de urgente deben ser debatidos preferentemente, pero ello no implica que tal debate no deba ser agendado por el Consejo Directivo del Congreso.

Como ya indiqué, según el Reglamento del Congreso, solo la Junta de Portavoces —con una mayoría calificada— puede modificar la agenda de las sesiones del Pleno. Suponer que el Ejecutivo puede modificar dicha agenda por una idea que se le ocurre a última hora es vaciar de contenido el principio de separación de poderes. El artículo 105 de la Constitución debe ser leído junto con el artículo 43 de la Constitución, que dice que el gobierno del Perú:

> se organiza según el principio de la separación de poderes.

El contenido del principio de separación de poderes no está reflejado en el fondo de la caverna que describe Platón en *La República*. No es, pues, universal. Este contenido varía de país a país, según se tenga un sistema de gobierno presidencial o uno parlamentario. Sin embargo, ninguno permite que el Ejecutivo pueda imponerse al Congreso de la forma como sucedió aquí.

En los Estados Unidos —paradigma del presidencialismo—, los integrantes del Gabinete solo pueden ingresar al Congreso acompañando al presidente, cuando presenta anualmente "el estado de la unión".

En el Reino Unido —paradigma del parlamentarismo—, la Reina no puede ingresar a la Cámara de los Comunes. Para dirigirse a ellos, los convoca a la Cámara de los Lores, a través del *Black Rod*. Cuando este les lleva la convocatoria de la Reina, recibe un portazo en las narices, como *recordaris* de la independencia del Parlamento respecto de la Soberana. Solo a su insistencia, golpeando tres veces la puerta de la Cámara, ellos lo reciben y atienden.

A pesar de lo insólito de la petición formulada por el presidente del Consejo de Ministros, antes de que se iniciara la sesión del 30 de setiembre, la Junta de Portavoces acordó invitarlo a que planteara la cuestión de confianza *al término* del acto electoral agendado. Para él, no fue suficiente. Asumió que podía ingresar al hemiciclo *antes* de la votación y paralizarla, bajo amenaza de dar por denegada la confianza solicitada.

El Reglamento del Congreso no solo impide el cambio de la agenda del Pleno —con la excepción referida. Además, su artículo 77 señala que el carácter de urgente de un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo solo significa que la Junta de Portavoces puede exonerarlo de algún requisito en forma excepcional. Asimismo, según el artículo 31-A, puede exonerarlo de los trámites de envío a comisiones y prepublicación.

El *iter legislativo* es, pues, un procedimiento altamente regulado, para asegurar un amplio y cuidadoso debate de toda iniciativa legislativa. El Ejecutivo no podía pretender que su iniciativa burlara toda esa regulación, y fuera debatida y aprobada el mismo día que la presentaba; ni menos aún, aplicada a un procedimiento en trámite. Ello significó menoscabar las atribuciones del Congreso y soslayar el proceso deliberativo propio de la democracia.

Dado su carácter colegiado, el Congreso de la República es la institución que encarna el ideal del "gobierno por discusión", que es consustancial a la democracia. Se puede discrepar sobre cuán amplia o acotada debe ser la concurrencia de perspectivas para que la discusión sea constructiva, pero no negarse la importancia del procedimiento deliberativo para la formulación de las leyes.

Resulta claro, pues, que la irrupción del presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar en la sesión del Pleno de 30 de septiembre de 2019 —pretendiendo que se suspendiera el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional— vulneró la Constitución. Una lectura aislada del primer párrafo de su artículo 129 no justifica dicho acto, como él asumió.

2. Razones de fondo

La conducta seguida por el Ejecutivo el 30 de setiembre pasado fue inconstitucional por consideraciones no solo de forma sino también de fondo. Por un lado, no podía plantear una cuestión de confianza sobre una materia que era responsabilidad exclusiva del Congreso de la República. Por otro, no podía asumir que este le había denegado *fácticamente* la confianza solicitada. El artículo 201 de la Constitución establece, en efecto, 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.

Aquí, el Ejecutivo no participa en el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. El que lo haga en otros países —como lo reseña la sentencia en mayoría— puede servir de base para presentar un proyecto de reforma constitucional que así lo establezca, pero no justificar de ninguna manera la disolución del Congreso realizada el 30 de setiembre.

Siendo una atribución exclusiva del Congreso, el Ejecutivo podía sugerir mejoras a dicho procedimiento, a través de los canales legales correspondientes, como su iniciativa legislativa. Sin embargo, no podía hacer cuestión de confianza sobre ellas, tratando de imponerle su opinión al Congreso. En el fundamento 75 de la sentencia emitida en el caso Cuestión de Confianza, expediente 00006-2018-PI/TC, este Tribunal Constitucional dijo:

> la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo *las políticas que su gestión requiera.*

La conformación del Tribunal Constitucional no es un asunto vinculado a la gestión del gobierno. Es un asunto de Estado, que trasciende a cualquier gobierno. Aparentemente, el Ejecutivo entendió que cabía plantear cuestión de confianza sobre este procedimiento considerando que, según el artículo 3.1 del Decreto Supremo 056-2018-PCM, la "integridad y lucha contra la corrupción" sería un "eje" de la política general de gobierno.

En la perspectiva constitucional, sin embargo, resulta contradictorio pretender luchar contra la corrupción vulnerando la separación de poderes. En esta, la separación de poderes y la continuidad del proceso democrático es la política anticorrupción más importante que se puede tener. No puede combatirse la corrupción disolviendo el Congreso y concentrando poderes en una sola mano, con base en una lectura sesgada de la Constitución.

Adicionalmente, el Ejecutivo tampoco podía asumir que la cuestión de confianza planteada había sido denegada tácitamente, al continuar el Congreso con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. De hecho, el 15 de setiembre de 2017, la primera denegatoria de confianza a este gobierno —al gabinete Zavala— fue expresa. La segunda también debía serlo, por la razón que se expresa a continuación.

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.

Por demás, el Congreso continuó solo parcialmente con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Solo dos de las once candidaturas que se tenían para ocupar las seis plazas vacantes fueron votadas por el Pleno. La primera, del señor Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, obtuvo los votos requeridos por el artículo 201; la segunda, del señor Manuel Sánchez Palacios, no.

Al concluir esta segunda votación, el presidente del Congreso suspendió la sesión. Al reanudarla en horas de la tarde, el Pleno pasó a debatir la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros. Estando en plena votación de esta, el presidente de la República anunció su disolución mediante un mensaje a la nación televisado. Esta fue oficializada mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM.

En su parte considerativa, dicho dispositivo presenta un recuento de los hechos que, según el Ejecutivo, llevaron a la disolución del Congreso. En su segundo párrafo, da cuenta de la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros la mañana del 30 de septiembre de 2019, indicando que:

> 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.

Para el presidente de la República, la negación de confianza no se dio producto de un debate y votación del Congreso sino por actos suyos que, para él, evidenciaron tal negación: no haber sido ella debatida y votada en el momento en que fue planteada por el presidente del Consejo de Ministros, y no haber suspendido el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional agendado para ese día.

Lamentablemente, la sentencia en mayoría avala este razonamiento y señala, además, que el rechazo de la cuestión previa planteada por la congresista Huilca Flores, luego de

la presentación del presidente del Consejo de Ministros, constituyó el rechazo material de la cuestión de confianza. Dicha congresista presentó una cuestión previa en los términos siguientes:

> Hemos planteado que se suspenda este proceso porque no tiene garantías.
>
> [...].
>
> Por eso, Presidenta, ratificamos el pedido y lo planteamos vía una cuestión previa, que se vea y que se cancele y deje sin efecto esta elección de los magistrados del Tribunal Constitucional

Esta cuestión previa tuvo, pues, un objetivo concreto: suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional que se estaba llevando a cabo. Fue un pedido de modificación de la agenda de una sesión en curso. Sin embargo, insistimos, según el Reglamento del Congreso, ello requería el acuerdo de la Junta de Portavoces a través de una votación calificada.

En este caso, la decisión fue tomada por el Pleno. El pedido recibió 34 votos a favor, 81 en contra y cero abstenciones, por lo que fue desestimado. Dar a dicha votación un efecto distinto al previsto en el Reglamento del Congreso —interpretándolo como una negación material, tácita, fáctica o manifiesta de la cuestión de confianza— es contravenir el principio de legalidad y, por ende, el principio de seguridad jurídica, esenciales en un estado de Derecho.

En suma, el Ejecutivo menoscabó las atribuciones que la Constitución asigna al Congreso e infringió el principio de separación de poderes, tanto al plantear una cuestión de confianza sobre una atribución constitucional exclusiva del Congreso como al interpretar que ella había sido denegada *fácticamente*.

3. Previsión de consecuencias

No tengo duda, pues, de que la actuación del Ejecutivo fue inconstitucional, por razones de forma y de fondo. Sin embargo, no puedo votar por la restitución del Congreso disuelto y por la anulación de la convocatoria a elecciones extraordinarias para el próximo 26 de enero. El artículo 113 del Título IX, Proceso Competencial, del Código Procesal Constitucional dice lo siguiente:

> La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a 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 [*énfasis* agregado].

La jurisprudencia constitucional le llama a ello "principio de previsión de las consecuencias". En un proceso competencial, no cabe una aplicación meramente restitutoria de las atribuciones o competencias vulneradas o afectadas. Necesariamente, deben evaluarse los efectos de la decisión que se tome. En consideración al mismo, no debo soslayar, pues, la situación política preexistente.

En las elecciones generales de 2016, la agrupación política del expresidente de la República Pedro Pablo Kuczynski obtuvo solo 16% del Congreso. A la luz de nuestra historia, ello hacía inviable su gestión. A lo largo del siglo XX, nunca un gobierno sin mayoría en el Congreso pudo completar su mandato. Las interrupciones al proceso constitucional de 1914, 1948, 1962, 1968, 1992 e incluso 2000 son muestras de ello.

Entre el 2001 y el 2016, no se cumplió esa regla. Los tres gobiernos que se tuvo en esos quince años completaron sus mandatos, a pesar de no tener mayoría en el Congreso. Sin embargo, ninguno de ellos tuvo un respaldo congresal tan exiguo como el del expresidente Pedro Pablo Kuczynski. Alejandro Toledo consiguió 38%; Alan García, 30%; y, Ollanta Humala, 36% de los asientos del Congreso.

Desde el retorno a la democracia en 1980, nunca se había tenido una situación política similar. Una renovación parcial del Congreso, a mitad del período presidencial, habría permitido que el pueblo resuelva esta situación, pero la Constitución no prevé la renovación escalonada de los poderes elegidos. La viabilidad de la relación Ejecutivo-Legislativo, así, estaba comprometida.

Estas consideraciones me obligan a votar por la validez de la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso —máxime, cuando faltan pocos días para su realización. Sin embargo, en observancia al mismo principio de previsión de las consecuencias de nuestros actos, voto además por declarar que el actual presidente de la República no puede postular en las elecciones generales de 2021.

El actual presidente de la República fue elegido por el voto popular como integrante de una plancha presidencial que tenía tres miembros, por un período de cinco años (2016-2021). Es por ello, precisamente, que él ejerce la presidencia de la República desde el 23 de marzo de 2018. Cuando se realicen tales elecciones, él tendrá ya más de tres años en el cargo. Indudablemente, le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 112 de la Constitución:

> no hay re- elección inmediata.

Este pronunciamiento no es *extra petita*. El fin constitucional más relevante del petitorio contenido en la demanda es restablecer la plena vigencia del principio de separación

y equilibrio de poderes. A mi criterio, esto requiere declarar lo indicado, ya que el elemento esencial de dicho principio es el cumplimiento irrestricto de los mandatos de cada uno de los poderes elegidos.

Por demás, este pronunciamiento se entronca con aquel que, hasta ahora, es reconocido ampliamente como el más importante que ha emitido este Tribunal Constitucional en sus casi 25 años de historia: el voto singular del 16 de enero de 1997 de los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano en el caso Ley de Interpretación Auténtica.

Cuando dicho voto fue emitido, Alberto Fujimori no había inscrito aún su candidatura para participar en las elecciones generales del año 2000. Empero, el 5 de abril de 1992 había disuelto inconstitucionalmente el Congreso, en el que tenía solo 21% de respaldo. Dicha medida contó con el aplauso de una abrumadora mayoría de ciudadanos, pero nuestros antecesores supieron decir que Fujimori no podría ser entonces candidato, como terminó siéndolo.

Al pronunciarse sobre una situación hipotética, dichos magistrados fueron duramente vilipendiados por la mayoría del Congreso y hasta destituidos de sus cargos por esta el 28 de mayo de 1997. Sin embargo, la tormenta pasó y hoy su voto es considerado un símbolo de lo que debe representar todo Tribunal Constitucional: un freno a los excesos del poder.

Nada me complacería más que ser desmentido por los hechos el próximo año. No obstante, prefiero correr el riesgo de equivocarme ahora a soslayar la posibilidad de que se dé entonces un escenario flagrantemente inconstitucional.

Además, tanto en las elecciones congresales extraordinarias a realizarse el próximo 26 de enero como en las de 2021 participarán veinticuatro agrupaciones políticas. Dicho número es el mismo que se tuvo en las elecciones generales de 1995 y que marcaron el récord de fragmentación política en el Perú. Tal fragmentación favoreció, por contraste, la consolidación del régimen autoritario de entonces. Esto puede, pero no debe, repetirse.

4. Decisión

Por todas estas razones, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda; y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la disolución del Congreso realizada el 30 de setiembre; pero también la validez de las elecciones del próximo 26 de enero, y el impedimento para que el actual presidente de la República postule a ser reelegido en las elecciones generales de 2021.

Adicionalmente, mi voto es también por establecer los siguientes lineamientos para las relaciones Ejecutivo-Legislativo:

1. 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.

2. El Poder Ejecutivo no puede considerar que el Congreso de la República le ha denegado *fácticamente* una cuestión de confianza; esta denegatoria debe ser votada y acordada explícitamente por el Congreso.

3. El carácter de "urgencia" que pueden tener los proyectos de ley que presente el Poder Ejecutivo al Congreso de la República no implica que sean debatidos ese mismo día; su discusión debe tramitarse conforme al Reglamento del Congreso.

4. El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado no pueden pretender cambiar la agenda de las sesiones de Pleno del Congreso de la República, sin observar los procedimientos establecidos en su Reglamento.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0002-2020-CC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16 de noviembre de 2020

Caso de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral

PODER EJECUTIVO C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de conflicto competencial sobre la moción de vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral

Magistrados firmantes:

SS.
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

B-3. *AMICUS CURIAE*

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA COMPETENCIAL

§2. LA VACANCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR INCAPACIDAD MORAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PERUANO

§3. LA CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

3.1 SOBRE LA NATURALEZA DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL

3.2 LA NORMA CONSTITUCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 113 INCISO 2 DE LA CONSTITUCIÓN

3.3 SOBRE LA VOTACIÓN CALIFICADA COMO UNA GARANTÍA PROCEDIMENTAL PARA SALVAGUARDAR LA ESTABILIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL PAÍS

§4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de noviembre del 2020, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez (Presidenta), Ferrero Costa (Vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de setiembre de 2020, Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, interpuso demanda competencial contra el Congreso de la República.

Por su parte, con fecha 11 de noviembre de 2020, Manuel Eduardo Peña Talavera, Procurador Público de la Defensa de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo, contestó la demanda.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El demandante sostiene que el Congreso de la República ha ejercido indebidamente su competencia para iniciar el trámite de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, ya que afecta las atribuciones del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno y la facultad de los ministros para llevarla a cabo.

- Argumenta que en el presente caso existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto. En este supuesto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia; sin embargo, uno de ellos realiza un indebido o prohibido ejercicio de la atribución que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.

- En ese sentido, manifiesta que los actos concretos del Congreso de la República que afectan las competencias del Poder Ejecutivo son:

    i) la admisión a trámite de una moción de vacancia contra el presidente de la República por permanente incapacidad moral (Moción de Orden del Día 12090); y,

    ii) el desarrollo del procedimiento de vacancia como resultado de la admisión a trámite de la moción.

- Alega que existen antecedentes, tanto a nivel interno como internacional, de acciones de control a través de instancias jurisdiccionales, sobre la actuación del

Congreso de la República respecto al ejercicio de competencias que le han sido reconocidas por la Constitución.

- El Procurador Público de la parte demandante refiere que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, determinó que el procedimiento de acusación constitucional llevado a cabo por el Congreso de la República contra los magistrados denunciantes en la controversia, afectó las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH).

- Añade que, en el 2018, la Corte IDH en la resolución de medidas provisionales del caso Durand y Ugarte vs. Perú realizó un control sobre el proceso de acusación constitucional seguido por el Congreso de la República contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, ordenando el archivo del referido proceso.

- El demandante refiere además que un elemento esencial de todo Estado constitucional es el respeto al principio de separación de poderes. Alega que el Tribunal Constitucional ha señalado que las dimensiones de dicho principio son la solución democrática, cooperación, balance entre poderes y el principio de separación de poderes propiamente dicho.

- Argumenta que, en el presente caso, el uso indebido por parte del Congreso de la República de su competencia para tramitar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral contraviene el principio de separación de poderes.

- El procurador público del Poder Ejecutivo manifiesta que, de acuerdo con el artículo 118 inciso 3 de la Constitución, corresponde al presidente de la República "dirigir la política general del gobierno". Por su parte, el artículo 119 del texto constitucional reconoce la competencia de los ministros para ejecutar dicha política.

- Alega que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución, todas las entidades del Estado deben respetar el período de duración del mandato presidencial. Sostiene que, aquellos mecanismos a través de los cuales se pueda constitucionalmente determinar que dicho período de gobierno debe concluir antes de lo previsto, deben cumplir determinados requisitos tanto de fondo como de procedimiento.

- Añade que, una de las garantías para el adecuado desempeño de las competencias que corresponden al Presidente de la República, se encuentra establecida en el artículo 117 de la Constitución. Dicha disposición constitucional tiene por objetivo garantizar que el más alto funcionario del Estado pueda ejercer adecuadamente el cargo sin que sus competencias se vean entorpecidas como consecuencia del trámite de denuncias presentadas en su contra.

- Por ello, concluye en este aspecto que las competencias asignadas por la Constitución al Congreso de la República no pueden ser utilizadas para impedir

que el Presidente de la República dirija la política general del gobierno durante los cinco años por los cuales ha sido elegido, ni para impedir que los ministros de Estado la ejecuten.

- Sostiene que el artículo 113 de la Constitución establece los supuestos en los cuales se produce la vacancia presidencial. Señala que dicha disposición constitucional tiene como finalidad identificar aquellas situaciones objetivas que den cuenta de un hecho concreto que impida que una persona pueda seguir ejerciendo el cargo de presidente de la República.

- Sin embargo, alega que dicha institución no implica un mecanismo de control político. Pues de lo contrario se estaría afectando el modelo de frenos y contrapesos que rige en nuestro sistema constitucional.

- Por ello, señala que la aplicación de esta causal de vacancia debe ser restrictiva, únicamente cuando el Presidente de la República se encuentre imposibilitado de ejercer el cargo por haberse configurado su permanente incapacidad moral.

- Sostiene que dicha causal no puede ser empleada por el Congreso de la República como un mecanismo de control político respecto del Poder Ejecutivo. Es decir, alega que no debe ser utilizada para evaluar acciones u omisiones del presidente de la República durante el período de gobierno, ya que de hacerlo se desnaturalizaría la institución de la vacancia presidencial lo cual supondría una afectación del equilibrio de poderes.

- El demandante advierte que el procedimiento de vacancia presidencial ha sido establecido en el Reglamento del Congreso de tal manera que se asemeja a un proceso sancionatorio contra el Presidente de la República.

- Añade que, si bien dicha norma establece reglas de procedimiento relacionadas con las etapas correspondientes, no define cuáles son los supuestos o criterios que deben tomarse en cuenta para identificar aquellas conductas (acciones u omisiones) por parte del Presidente de la República que puedan ser calificadas como permanente incapacidad moral.

- En atención a lo expuesto señala que le corresponde al Tribunal Constitucional disponer que la vacancia presidencial por la causal de permanente incapacidad moral no puede ser considerada como un mecanismo de control político respecto del Presidente de la República.

- Advierte que, en el presente caso, del contenido de la Moción de Orden del Día 12090, se desprende que la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral no se sustenta en algún hecho objetivo que le impida al presidente de la República continuar ejerciendo sus funciones, sino que, por el contrario, se basa en argumentos sujetos a debate e interpretación, tanto desde un punto de vista jurídico como político y que, dicha situación, reflejaría la intención del Congreso de emplear la vacancia presidencial como un mecanismo de control político.

- Finalmente, el demandante señala que la presente controversia debe ser analizada tomando en cuenta el actual escenario político, a fin de hacer

prevalecer los límites impuestos por la Constitución a la competencia del Congreso de la República.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Al contestarse la demanda, se expusieron los siguientes argumentos:

- El Procurador Público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo sostiene que la demanda ha devenido en improcedente por incurrir en la causal de sustracción de la materia. Refiere que, según Manuel Valverde, la sustracción de la materia, "solo se puede dar *ex post* de interpuesta la demanda; esto es, debe surgir la causal de la sustracción de la materia después de que se admita la demanda hasta –por lo general– antes de expedirse la sentencia final".

- Añade que, según Eugenia Ariano, "la desaparición del interés para obrar, tiene estrecha relación con la pretensión como objeto del proceso, en la medida que es sobre este último que recaerá la afectación del interés para obrar, bien debido a la satisfacción extraprocesal o a cualquier otro evento que provoque un efecto idéntico".

- En ese sentido, señala que según el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro.

- Argumenta que, a diferencia de lo ocurre en los procesos de inconstitucionalidad y de acción popular, el proceso competencial no está dirigido a evaluar la compatibilidad abstracta de normas jurídicas con el ordenamiento constitucional o legal.

- Refiere que, al resolver este tipo de procesos, el Tribunal Constitucional a menudo ejerce su función ordenadora y, de esa manera, contribuye a clarificar la distribución de competencias establecida por la Constitución Política del Estado. Alega que si no existe un conflicto, que debe basarse necesariamente en cuestiones de hecho, no puede ser procedente una demanda competencial.

- Sostiene que, es evidente que el proceso competencial está diseñado para evaluar hechos y situaciones jurídicas concretas. Por lo tanto, sostiene que, desde ese punto de vista, este proceso es más próximo a los procesos de la libertad (habeas corpus, amparo y habeas data) que a los de control abstracto (inconstitucionalidad y acción popular).

- Argumenta que la posibilidad de plantear una demanda competencial se encuentra supeditada a la existencia de un conflicto, ya que de lo contrario este proceso devendría en un mecanismo a través del cual los sujetos legitimados para demandar podrían solicitar que el Tribunal Constitucional se pronuncie, en cualquier momento, sobre una presunta ambigüedad en la distribución de competencias establecida por nuestra Constitución.

- El Procurador Público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo sostiene que, si ello ocurriera, no estaríamos ante un proceso destinado a resolver una controversia sino, más bien, a un mecanismo vinculante de consulta en el cual el Tribunal Constitucional estaría llamado a resolver casos hipotéticos y/o a realizar interpretaciones en abstracto, lo cual no es admisible en nuestro sistema constitucional.

- Refiere que, si se permitiera que el proceso competencial se configure como un mecanismo vinculante de consulta, estaría alterándose profundamente el equilibrio de poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución.

- En base a ello, manifiesta que, a través del proceso competencial, el Tribunal Constitucional, únicamente está autorizado para resolver los conflictos que efectivamente se producen entre los sujetos legitimados para demandar y ser demandados. Alega que, por regla general, no puede emplearse este proceso para resolver conflictos que no existen, o que han desaparecido durante la tramitación del proceso.

- Respecto al caso concreto, el Procurador Público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo manifiesta que se debe considerar que en la sesión de fecha 18 de setiembre de 2020, la moción de vacancia obtuvo solo 32 votos, con lo cual se acredita que el conflicto específico que dio origen a la interposición de la demanda ha desaparecido, y, por lo tanto, la demanda deviene en improcedente por haberse producido la sustracción de la materia.

- Por otro lado, sin perjuicio de lo ya señalado, manifiesta que, en el presente caso, la demanda no ha sido interpuesta en defensa de una potestad concreta del Poder Ejecutivo cuyo ejercicio esté impedido o se encuentre disminuido por causas imputables al Congreso de la República. Por el contrario, ha sido presentada en defensa del señor Martín Vizcarra Cornejo, como presidente de la República, con la finalidad de que no sea vacado del cargo por aplicación del artículo 113, inciso 2, de la Constitución.

- Por ello, alega que la presente demanda no tiene carácter competencial puesto que no está en discusión el ejercicio de ninguna de las competencias constitucionales que corresponden al Poder Ejecutivo, sino únicamente la continuidad en el cargo de un funcionario público, concretamente, el señor Vizcarra Cornejo como Presidente de la República.

- Manifiesta que, como resulta evidente, las controversias que verdaderamente tienen carácter competencial suponen una discusión respecto a la titularidad y/o la forma de ejercer las competencias constitucionales, lo que es independiente de cualquier consideración *intuito personae.*

- Añade que, desde el punto jurídico constitucional, el alcance y la capacidad de ejercer las competencias del Poder Ejecutivo es independiente de la identidad del presidente de la República, de los ministros o de cualesquiera otros funcionarios públicos.

- Refiere que, la potestad presidencial reconocida en el artículo 118 inciso 3 de la Constitución, no se configura constitucionalmente en función de las personas o de

los periodos de gobierno: le corresponde al presidente de la República por imperio de la Constitución, independientemente de quien ocupe el cargo y del periodo de gestión del que se trate.

- Por otro lado, añade que, la doctrina entiende por capacidad a la aptitud o posibilidad jurídica de gozar y obrar los derechos, o la aptitud para adquirir y contraer deberes jurídicos, y también, como la aptitud otorgada por el ordenamiento jurídico, para ser titular de relaciones jurídicas.

- En base a ello, alega que existe un consenso que tiende a identificar a la capacidad jurídica como la aptitud para ser titular de situaciones jurídicas, mientras que la capacidad de ejercicio es la aptitud para ponerlas en actuación. Por ello refiere que, ambas, por tanto, constituyen el momento estático y dinámico de la categoría jurídica denominada sujeto de derecho.

- Manifiesta que, la incapacidad moral es una expresión que proviene del derecho canónico y del derecho privado francés, en oposición a la incapacidad física y equivalente de incapacidad intelectual.

- Añade que, la interpretación de la incapacidad moral formulada desde el derecho civil se corresponde con una de las acepciones recogidas del vocablo moral en el Diccionario de la Real Academia Española, que la identifica como el "conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a físico".

- Argumenta que esta interpretación civilista de la incapacidad moral como causal de vacancia de la presidencia de la República presenta, no obstante, una importante limitación: ya que no alcanza a cubrir todos los aspectos de lo que debe entenderse como lo moral, en especial, en su relación con la aptitud del presidente de la República para ejercer la más alta magistratura de la Nación.

- Por ello, se adhieren a la postura de Paul Ricoeur, que caracteriza a la moral en su relación con el campo de lo obligatorio, marcado por las normas, las obligaciones, las prohibiciones, caracterizadas a la vez por una exigencia de universalidad y por un efecto de coerción. Añade que, desde este enfoque, toda referencia que se haga a la moral está indudablemente relacionada con las costumbres, las reglas de conducta admitidas en una época y en una sociedad determinada.

- Para el Procurador Público encargado de la defensa de los asuntos judiciales del Poder Legislativo, hablar de lo moral es aludir a un parámetro obligatorio de conducta fijado por una sociedad determinada que, como tal, es susceptible de ser transgredido debido a diversos factores y no, únicamente, por deficiencias psíquicas de un sujeto dado.

- Refiere que, si tenemos en cuenta que la finalidad de la vacancia presidencial es impedir que el presidente de la República continúe en el ejercicio del cargo debido a circunstancias valoradas como especialmente graves, según la tipología establecida en el artículo 113 de la Constitución, la incapacidad moral como causal debe interpretarse en el sentido de un quebrantamiento de los parámetros de conducta admitidos en una época y por una sociedad determinadas que afectan gravemente la dignidad del cargo y, además, son fuente de potenciales o concretos

conflictos políticos que pueden hacer inviable el normal desenvolvimiento de la comunidad política.

- A la luz de estas razones, citando a Emile Durkheim, sostiene que la correcta interpretación de la incapacidad moral como causal de vacancia de la presidencia de la República es aquella que la identifica con "la falta de aptitud legal para continuar ejerciendo el cargo, por haberse acreditado objetivamente una conducta pública o social gravemente venal, corrupta, licenciosa u ofensiva a las convicciones ética de la ciudadanía, que deja constancia de una atrofia de las nociones de corrección e integridad de ánimo".

- Refiere que, la incapacidad moral es, en definitiva, una situación pública que hace evidente la incapacidad hasta el extremo de interferir las funciones presidenciales y hacer aconsejable su remoción. Para estos efectos, señala que la permanente incapacidad moral declarada por el Congreso tiene que ser puesta en sus justos términos: es una decisión política, no técnica, que toma el Congreso, pero en función de una realidad existente que es atribución suya ameritar.

- Por lo tanto, manifiesta que claramente el Constituyente ha confiado al Parlamento como intérprete de esta causal ante la comunidad política, de modo exclusivo y excluyente. A él le corresponderá determinar la existencia o no de una situación política que califique como incapacidad moral del Presidente de la República suficientemente grave como para justificar vacancia de la presidencia de la República.

- Por otro lado, alega que, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desprende que la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente se relaciona con el voto de censura ministerial, ya que ambos constituyen procedimientos de control político.

- A partir de ello, señala que, desde una interpretación acorde con los criterios jurisprudenciales establecidos por el propio Tribunal Constitucional, el artículo 113 inciso 2 de la Constitución, debe interpretarse en el sentido que el Congreso de la República puede declarar la vacancia de la presidencia por permanente incapacidad moral cuando el titular del Poder Ejecutivo incurre en conductas reprochables que resultan incompatibles con la dignidad de su cargo, independientemente de si tales conductas corresponden a las descritas en el artículo 117 de la Constitución.

- Añade que nuestra tradición constitucional, que ha reconocido desde la Constitución de 1839 la potestad del Congreso de la República para declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, ha admitido en modo uniforme su intrínseca relación con la comisión por parte del presidente de la República de conductas reñidas con la dignidad de su cargo, con prescindencia de si constituyen o no delitos previstos y penados por la legislación vigente

- Refiere que esta figura no tiene nada que ver con el desequilibrio y/o incapacidad mental de la persona que ejerce el cargo presidencial, ya que dicho supuesto se ha trasladado a la permanente incapacidad física, que también es una causa de declaración de vacancia presidencial, conforme lo establece el mismo artículo 113 inciso de la Constitución.

- Alega que, la propia aplicación de la vacancia presidencial en nuestra historia republicana revela que las razones que motivaron la vacancia presidencial partieron de una evaluación política de la idoneidad moral de los presidentes de la República involucrados y no de la pérdida de la integridad psíquica o mental.

- Finalmente, señalan que la Moción de Orden del Día 12090 fue admitida a trámite, discutida y desestimada dentro de los márgenes de un debido proceso en sede parlamentaria. Refieren que la vacancia presidencial solicitada obedeció a una evaluación política de los graves hechos que suscitaron la presentación de la moción de vacancia.

- Refiere que, habiéndose fijado el 18 de septiembre de 2020 como fecha para el debate y votación del pedido de vacancia, se presentaron en esa fecha, tanto el presidente de la República, Sr. Martín Vizcarra, como su abogado defensor, los cuales hicieron uso de la palabra, luego de un extenso debate se terminó rechazando la moción de vacancia, con lo cual se acredita también la sustracción de la materia en el presente proceso competencial.

B-3. *AMICUS CURIAE*

Con fecha 16 de octubre de 2020 y xx, este Tribunal admitió la intervención de los siguientes sujetos como *amicus curiae:*

- César Landa Arroyo y otros.
- Instituto de Defensa Legal.
- Natale Amprimo Plá.
- Clínica Jurídica en Discapacidad y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA COMPETENCIAL

1. De lo expuesto precedentemente, se desprende que este Tribunal Constitucional, para resolver la presente controversia debe determinar:

    i) Si el acto de admitir a trámite una moción de vacancia presidencial por incapacidad moral realizado por el Congreso de la República fue irregular, y, solo en el caso de que lo haya sido, habrá que verificar si esa actuación irregular afectó el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo; lo que exige, a su vez, determinar,

    ii) Cuáles son los alcances normativos de la disposición constitucional establecida en el artículo 113 inciso 2 sobre la vacancia presidencial originada en la causal de permanente incapacidad moral.

2. El Congreso de la República sostiene que la demanda debe ser declarada improcedente por incurrir en causal de sustracción de la materia, toda vez que en la sesión del Pleno de fecha 18 de setiembre de 2020, el pedido de vacancia fue desestimado ya que solo contó con el respaldo de 32 votos. Por ello, sostiene el

demandado que carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el supuesto conflicto competencial incoado.

3. Este Tribunal Constitucional no comparte tal criterio y ratifica la competencia jurisdiccional que le asiste para pronunciarse sobre el fondo de la discusión en el presente caso, principalmente, por las siguientes razones:

   i) De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 112 del Código Procesal Constitucional, el procedimiento en el proceso competencial se sujeta, en lo que resulte pertinente, a las reglas propias del proceso de inconstitucionalidad. En consecuencia, resulta aplicable el artículo 106 del Código Procesal Constitucional, y, por lo tanto, corresponde concluir que, una vez admitida la demanda competencial, independientemente de la actividad o interés de las partes, el Tribunal Constitucional, atendiendo al interés público de la pretensión discutida, impulsa el proceso y este solo concluye con la emisión de la sentencia;

   ii) La resolución de un conflicto competencial no depende de que el procedimiento en el que se enmarca el acto presuntamente viciado haya concluido, por cuanto, como establece el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, la sentencia estimatoria "anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia". Es decir, que si el Tribunal Constitucional entiende que un acto se encuentra viciado dicha resolución supondría también la nulidad de todos los actos acaecidos con posterioridad que sean resultado o consecuencia de aquel primero;

   iii) Si como sostiene el demandado, este Tribunal se encontrase impedido de abordar la cuestión controvertida porque el pedido de vacancia fue finalmente desestimado con anterioridad a la emisión de la sentencia, ello conllevaría a sostener que bastará que un procedimiento viciado se lleve a cabo con suficiente celeridad como para frustrar la intervención de este órgano de control de la Constitución. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que sería suficiente con que la actuación que manifiesta el presunto menoscabo a las competencias de un poder del Estado u órgano constitucional cese antes de la expedición de la sentencia para que carezca de objeto el pronunciamiento de este Tribunal. Un razonamiento en ese sentido resulta contrario a los fines que cumple este Tribunal integrando, ordenando y pacificando las relaciones entre los poderes públicos entre sí, como lo exige la naturaleza del caso de autos.

4. Por todo lo expuesto, este Tribunal concluye que independientemente del resultado del procedimiento de vacancia derivado de la Moción de Orden del Día 12090, es decir, aun cuando finalmente dicha iniciativa hubiese sido desestimada con anterioridad a la expedición de esta sentencia o, en todo caso, luego de la admisión a trámite de la demanda, este Tribunal mantiene su competencia para emitir una decisión sobre el fondo de la controversia en atención a los principios y reglas que rigen los procesos constitucionales y que, en particular, son aplicables al conflicto competencial.

§2. LA VACANCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR INCAPACIDAD MORAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PERUANO

5. La historia constitucional peruana siempre ha asociado el desempeño de los actos cargos al cumplimiento de ciertos estándares de virtud cívica. Sin embargo, de ello no se desprende que todos nuestros constitucionales haya estado regulada la figura de la incapacidad moral como causal de vacancia. De hecho, los textos constitucionales de 1823, 1826 y 1828 no hicieron una referencia expresa a esta figura, aunque se encargaron de disponer importantes restricciones al Poder Ejecutivo. Sin embargo, esta omisión no va a evitar que surjan disputas en las que, a propósito de diversos conflictos, se intente extraer algún nivel de responsabilidad del Presidente de la República.

6. Sobre ello, uno de los primeros enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo fue la constante situación de incertidumbre generada a propósito de los constantes conflictos entre José de la Riva Agüero y el Congreso en el año 1823, el cual generó desde la expedición de un decreto para la disolución del Congreso hasta la declaración de exoneración para que el Presidente de la República deje su cargo. El primero de estos actos se había justificado en la "seguridad de la obra independizante que se estaba realizando y la remoción de los obstáculos que se opusieran a lograr la libertad" [De Rávago, Enrique (1999). El Gran Mariscal Riva Agüero, primer Presidente y Prócer de la peruanidad. Lima: Edición privada, p. 138]. Por otro lado, en relación con lo dispuesto por el Poder Legislativo, en el "Decreto del Congreso Constituyente exonerando a Riva Agüero del Gobierno del Perú" se indicaba que

> "[t]eniendo en consideración lo expuesto verbalmente por el Presidente de la República a los Señores Presidente y dos diputados del Soberano Congreso, asegurando que estaba llano a dimitir el mando y retirarse al punto que la Representación Nacional designase, y siendo indispensable tomar las medidas necesarias para conservar la unión y activar la cooperación de todas las autoridades y ciudadanos para el grande objeto de salvar la patria y afianzar la libertad; ha venido en decretar y decreta: 1. Que el Gran Mariscal D. José de la Riva Agüero queda exonerado del gobierno".

7. Otro de los episodios en los que se va a presenciar una fuerte pugna entre el Presidente de la República y el Congreso se dará con la vigencia de otro texto constitucional que no regulaba explícitamente la figura de la vacancia por incapacidad moral. En efecto, en 1832 -esto es, mientras se encontraba vigente la Constitución de 1828- se efectuó una fuerte polémica que involucraría a Agustín Gamarra y a Francisco de Paula Gonzáles Vigil. La Constitución de 1828 establecía que le correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, y otros altos funcionarios por diversos delitos e infracciones a la ley fundamentales. De este modo, el Consejo de Estado había enviado a la Cámara de Diputados una lista de todas aquellas infracciones cometidas en las administraciones de Gutiérrez de la Fuente y Agustín Gamarra. El procedimiento iniciado en el Congreso en contra de este último tuvo como protagonista, por ser la persona que sustentó la acusación, a Francisco de Paula Gonzáles Vigil. En su conocido discurso, y al hacer referencia a la acusación, sostuvo que

> en las infracciones declaradas por la Cámara hay algunas en que el Ejecutivo ha puesto contribuciones, ha impedido a las juntas departamentales el libre ejercicio de sus funciones, y ha atacado las garantías individuales. El Ejecutivo ha doble el impuesto sobre el papel sellado, ha disuelto en esta ciudad la junta departamental mandando salir a fuera tres de sus miembros, y ha expulsado del país sin preceder sentencia judicial al ciudadano Jaramillo, siendo de notarse que ésta última infracción ha sido declarada tal por las dos Cámaras. Estos hechos (o uno que fuera) aun cuando no hubiese otros, serían bastantes para proceder con toda justicia y entablar la acusación" [Gonzáles Vigil, Francisco (2019). Yo debo acusar, yo acuso. En: Bákula, Cecilia (compiladora). Textos y testimonios para comprender el Perú en el bicentenario. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p. 378].

8. Pese a lo elocuente del discurso, en aquella oportunidad no prosperó la acusación en contra de Agustín Gamarra al no contarse con los votos suficientes para dicha empresa. De hecho, este presidente se encargaría posteriormente de adoptar la Constitución de 1839, la cual se caracterizó por las robustas competencias otorgadas al Poder Ejecutivo.

9. Ahora bien, pese a la falta de referencia explícita de la figura de la incapacidad moral, no debe negarse que era una preocupación general de la época el que las personas que integraban los puestos más importantes de la administración fueran probas y que cultivaran valores. De hecho, esta clase de apreciaciones era ya propia del Perú de la primera mitad del siglo XIX. En ese sentido, se pueden destacar las palabras del clérigo Francisco Xavier de Luna Pizarro en el discurso que precedió a las elecciones de diputados al Congreso de 1832, en el que sostuvo que "[n]o hay constitución alguna que sea un talismán que lleve consigo la felicidad. ¡Las mejores formas de gobierno se corrompen con seres envilecidos! ¡Quién nos diera el que la ley fuera una realidad; el que, escribiéndola en el papel, se grabase en el corazón del que manda y en el pecho del que obedece!" [citado en: Jamanca, Marco (2015). La Constitución inacabada. Ideas y modelos constitucionales en el momento fundacional del Perú. Primera mitad del siglo XIX. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, p. 138].

10. Independientemente de lo hasta aquí expuesto, será el texto constitucional de 1834 el primero en regular la vacancia presidencial. En su artículo 80 se señalaba que el "Presidente de la República vaca por muerte, admisión de renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y término de su periodo constitucional". Con posterioridad, en texto constitucional de 1839 se hará referencia, por primera vez, a la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral. En efecto, su artículo 81 establecía que "[e]l Presidente de la República vaca de hecho por muerte, o por cualquier pacto que haya celebrado contra la unidad e independencia nacional, y de derecho, por admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física o moral y término de su periodo constitucional".

11. Al respecto, Toribio Pacheco, el que quizás sea uno de los principales comentaristas de este texto, sostenía que "[e]l presidente puede ser acusado por la cámara de representantes por traición, dilapidación del tesoro público, por

otros grandes crímenes (indeterminados) o por mala conducta (*misdemeanors*)" [Pacheco, Toribio (2015). Cuestiones Constitucionales. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, p. 270]. Este procedimiento era considerablemente complejo, ya que iniciaba en la Cámara de Diputados, y luego era el Senado el encargarse de derivar este enjuiciamiento a la Corte Suprema de Justicia. Se puede perfilar que ya existía en la doctrina de la época una aparente distinción entre la determinación de supuestos de responsabilidad penal y aquellos supuestos en los que podía advertirse la existencia de actos graves que pudieran comprometer gravemente la imagen del Presidente de la República.

12. Las constituciones de 1856 y 1867, caracterizadas por ser las más liberales del siglo XIX y de restringir, en cierta medida, las atribuciones del Poder Ejecutivo, van a mantener una regulación similar de la figura de la incapacidad moral. Otro fuerte enfrentamiento entre estos dos poderes del Estado se pudo apreciar en el episodio relacionado con la censura al Ministerio "Tiberiópolis" en 1867. Este tuvo lugar a propósito del Gabinete del que formaba parte el General Pedro Bustamante, el Reverendo Pedro José Tordoya, Obispo de Tiberiópolis, el Coronel Juan Miguel Gálvez, el Dr. Simón Gregorio Paredes y el Dr. José Narciso Campos. Luego de una tensa reunión, los integrantes de este colegiado procedieron a abandonar el salón, lo cual fue apreciado como una afrenta por parte del Poder Legislativo. A ello se agregó que, en un posterior oficio del Ministerio de Gobierno, se había solicitado enjuiciar al congresista Casós, el cual había realizado severas críticas en contra de los ministros. Luego de ello, serían nuevamente convocados, negándose a concurrir porque, según alegaban, solamente se iba a repetir el altercado.

13. Todos estos sucesos generaron que el Congreso envíe una comisión para interpelar al Presidente. Las tensiones terminaron con la presentación de la dimisión del Gabinete, y con el intento de vacancia presidencial (presentado por el mismo Casós), este último rechazado debido a que existieron solo 27 votos a favor y 42 en contra de la referida propuesta [*cfr*. Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición Constitucional de los Ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A, p. 153].

14. Ahora bien, en este repaso histórico no puede dejar de hacerse referencia al texto constitucional de 1860, el cual se caracterizó por ser el que más tiempo ha permanecido en vigencia en la historia de la república. Al respecto, el artículo 88.1 del referido documento preveía que el cargo de Presidente vacaba, además de en el caso de muerte, por la "perpetua incapacidad, física o moral del Presidente". Como ocurre en la actualidad, no precisa dicha carta en qué consistía la incapacidad moral. Sin embargo, Luis Felipe Villarán, uno de los principales estudiosos de la Constitución de 1860, al referirse, en general, a la suspensión de los derechos de los ciudadanos, sostiene que la incapacidad se presenta en casos de "inmoralidad notoria, manifestada por el juego, la embriaguez o la vagancia habituales" [Villarán, Luis Felipe (2016). Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, p. 363]. Bajo la vigencia de este mismo texto constitucional, José María Químper, al referirse al Poder Ejecutivo, señalaba en 1877 que

> [e]l pueblo debe además ser muy reflexivo y muy justo apreciador de los

> méritos de sus conciudadanos, para designar como jefe ejecutivo al que más garantías preste, por sus virtudes y por su carácter. Se necesita pues buena organización y hombre competente: garantías legales y garantías personales. Solo así será bien desempeñado el Poder Ejecutivo [Químper, José María (2017). Derecho Político General.Tomo II. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, p. 200].

15. Se aprecia, así, que el ejercicio del cargo del Presidente de la República iba fuertemente enlazado a la idoneidad moral. Esta tendencia parece ciertamente constante en nuestro constitucionalismo histórico, en el que, por lo demás, no se efectuaron muchos cuestionamientos relacionados con algún posible exceso por parte de la calificación de las conductas efectuada por el Congreso de la República. De hecho, la posibilidad de que sean los congresistas los que se encarguen de enjuiciar al Presidente de la República se ha fundamentado, en nuestro constitucionalismo histórico, en el postulado relativo a que son los integrantes del Poder Legislativo los que representan a la nación. Como ha sostenido Felipe Masías en el año 1855 en uno de los primeros manuales de derecho constitucional

> [e]l derecho que tienen las personas investidas con el poder Legislativo, para acusar en el seno de sus respectivas cámaras a uno o a todos los ministros, y para proponerlas que exijan la responsabilidad de tales funcionarios, y aun la del presidente o jefe supremo del poder Ejecutivo en las repúblicas, así como también la de cualquiera de los funcionarios del poder Judicial, el derecho pues de acusación se funda, según lo hemos indicado, en el principio general de que siendo dichos legisladores verdaderos representantes de la nación, en virtud del poder que ejercen, y debiendo en tal calidad velar por el respeto de todos los derechos reconocidos, están perfectamente obligados a entablar semejante acusación contra los ministros o contra el presidente, o contra los funcionarios del poder Judicial, que se hagan merecedores de ella, puesto que entablán- dola llenan en parte los deberes de su mandato [Masías, Felipe (2019). Breves nociones de la ciencia constitucional. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, pp. 173 y 174].

16. Ya durante el siglo XX, uno de los casos más conocidos relativos a pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo se pudo apreciar en la administración de Guillermo Billinghurst. Sobre ello, recuerda el historiador peruano Jorge Basadre que "[n]o existía precedente en el país de una pugna tan grave, salvo en el caso de Riva Agüero en 1823. Parlamentos hubo que, en momentos de gran agitación política, pretendieron fulminar al Presidente con una acusación como en 1832 o con la declaración de vacancia de la Jefatura de Estado en 1858 y 1867, pero sin lograr esos radicales objetivos" [Basadre, Jorge (1970). Historia de la República del Perú. Tomo XII. Lima: Editorial Universitaria, pp. 274 y 275]. En aquella oportunidad, el intento de disolver el Congreso de la República, para la posterior iniciación de un proceso de consulta popular, fueron los que motivaron el *impasse* entre ambos órganos. En aquella oportunidad, el Congreso de la República elaboró un comunicado en los siguientes términos:

> […] si el Presidente de la República, no ha sabido aprovechar en beneficio del Perú, la enorme fuerza ocasional que lo llevó al poder, si su Gobierno, con pasmosa fecundidad para el mal, ha empequeñecido y desorganizado todo, la causa es exclusivamente suya y su responsabilidad le alcanza á él sólo.

> No es menester repetirlo porque está en la conciencia pública: este desquiciamiento y esta anarquía, este desgobierno y esta ruina legal y social del Perú, es el producto desventurado, pero ineludible, de una voluntad personalista que, falta de control propio, rehacia al consejo, rebelde á la cultura é insujeta á la ley, maltrata y daña los intereses del Estado.
> […]
> En presencia de situación tan grave, el Congreso asume sin vacilar la defensa de la República, y hace un llamamiento al civismo de la Nación, para que reivindique los fueros de su cultura, reconquiste su constitucionalidad, defienda el honor de la Patria y salve el honor del territorio y su integridad.
> […]
> El momento es decisivo para la Nación, el Presidente de la República, colocándose fuera del régimen constitucional y legal, la precipita por pendiente pavorosa. Es preciso salvarla.
> Con este propósito el Congreso Nacional asume la defensa de la República.
>
> Y teniendo en consideración la serie de delitos perpetrados por el Jefe del Poder Ejecutivo, que causan irreparable daño á la nación y que revelan absoluta incapacidad moral para regir los destinos del Perú, el Congreso ejerce la atribución que le confiere el inciso 12 del artículo 59 de la Constitución y de conformidad con el artículo 88 de la misma, declara:
>
> 1°.- Que ha vacado la Presidencia de la República, porque don Guillermo Billinghurst, está absolutamente incapacitado para continuar ejerciendo el mando que le confirió el Congreso en 1912 y en el cual cesa desde este momento;
> 2°.- Que don Guillermo Billinghurst queda fuera de la Constitución y de las leyes, conforme al precedente parlamentario de 23 de julio de 1872.
> 3°.- Que las fuerzas de mar y tierra no deben obediencia á don Guillermo Billinghurst; y
> 4°.- Que mientras el Congreso resuelve lo conveniente al ejercicio del Poder Ejecutivo, inviste de autoridad bastante para que en su nombre ejecute cuantos actos fueren necesarios al restablecimiento del régimen constitucional á una junta de representantes presidida por el Diputado por Lima doctor don Augusto Durand. Las autoridades y funcionarios públicos, el Ejército, la Armada y las fuerzas de policía de la Nación, acatarán en consecuencia sus disposiciones" [Diario El Comercio. Lima, 4 de enero de 1914].

17. Como es posible advertir, en aquella oportunidad las razones empleadas por el órgano legislativo iban desde los cuestionamientos a la gestión del Presidente Billinghurt, el intento de disolver el Congreso de la República, hasta la atribución de delitos. Los textos constitucionales de 1920 y 1933 no van a insertar diferencias relevantes en cuanto a la incapacidad moral.

18. La Constitución de 1979, por su parte, va a disponer en su artículo 206 que el cargo de Presidente de la República vaca, además del caso de muerte, por "[i]ncapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso". Al valorar lo que debía entenderse por este término, el principal estudioso de la Constitución de ese año precisó que "[l]a incapacidad física puede estar determinada por locura, idiotez o parálisis. Lo moral, por

corrupción, venalidad o prodigalidad. Pero no basta que exista la incapacidad, sino que tiene que ser declarada por el Congreso" [Pareja Paz Soldán, José (1981). Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Lima: Talleres Gráficos de ITAL PERU, p. 233].

19. Finalmente, en el caso de la actual Constitución de 1993, la regulación no va a diferir de los restantes textos. Bajo este documento se procedió a declarar la incapacidad moral del entonces mandatario Alberto Fujimori Fujimori. Sobre ello, es importante recordar que el 19 de noviembre de 2000, Alberto Kenya Fujimori Fujimori envió desde Japón una comunicación al despacho presidencial a través de la cual presentaba su renuncia al cargo. El entonces mandatario había sido autorizado para viajar desde el 11 de noviembre de ese año, a fin de participar en la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) que se realizaría en Brunei y luego se dirigiría a Panamá para asistir a la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado. Sin embargo, el 15 de noviembre, luego de realizar unas escalas no contempladas en el itinerario autorizado por el Congreso, llegó a Brunei y abandonó la Cumbre antes de su culminación para dirigirse a Tokio.

20. El Congreso de la República, mediante Moción de Orden del Día 251, promovió su vacancia y la aprobó luego de haber rechazado su renuncia. Así, luego de un debate que se centró en la forma cómo había ejercido el poder durante su gestión presidencial, a través de la Resolución Legislativa 009-2000-CR, de fecha 21 de noviembre de 2000, se declaró su permanente incapacidad moral y la consecuente vacancia de la Presidencia de la República, disponiéndose la aplicación de las normas de sucesión contenidas en el artículo 115 de la Constitución.

21. Sin perjuicio de la exposición de las constantes tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido en el periodo comprendido entre el 2016 y 2021 en el que más se ha apelado a la figura de la vacancia por incapacidad moral. En efecto, su empleo se remonta al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, en el que, en dos oportunidades, el órgano legislativo intentó vacarlo por esta misma causal. Al respecto, el Tribunal nota que, en el primer pedido de vacancia formulado en el periodo 2016-2021, la Moción de Orden del Día 4710, presentada en aquella oportunidad, precisaba en su considerando cuarto que

> "[l]a incapacidad moral es aplicable a aquellas conductas graves que, **sin ser delitos ni infracciones de un juicio político**, deterioren a tal magnitud la dignidad presidencial, más aun cuando el Presidente de la República, es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y personifica a la Nación; por lo tanto, hace imposible que se mantenga en el cargo después de tales conductas" [énfasis agregado].

22. El Tribunal nota que la composición del Congreso de la República previa a la disolución asumía que, en la vacancia presidencial por incapacidad moral, no se cuestionaban delitos. De hecho, esta posición fue confirmada por el propio Congreso de la República en el segundo pedido de vacancia de Pedro Pablo Kuczynski planteado en la Moción de Orden del Día 5295. En ella, inclusive, admite que la fórmula de la incapacidad moral es indeterminada. En ese sentido, el Poder Legislativo

> [reconoce] que no se trata de cualquier tipo de conducta la que habilite al Congreso de la República la posibilidad de vacar a un Presidente de la República por incapacidad moral, ni se puede dar un sustento que omita cualquier consideración jurídico-constitucional; es por ello que se debe plantear con claridad y suficiencia cuáles son aquellos actos y comisiones que constituyen causal suficiente para que el Presidente de la República sea indigno para continuar ejerciendo el cargo [considerando 6].

23. Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, es preciso indicar que las mociones que han sido presentadas en la gestión del entonces Presidente Martín Vizcarra Cornejo serán analizadas con posterioridad, por estar vinculadas con la resolución de los aspectos de fondo de este caso.

§3. LA CAUSAL DE VACANCIA PRESIDENCIAL POR INCAPACIDAD MORAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

24. Hasta el momento, la vacancia presidencial originada en la causal de permanente incapacidad moral establecida en el artículo 113, inciso 2 de la Constitución no ha sido objeto de interpretación constitucional por este Colegiado. No obstante ello, en el año 2003 el Tribunal Constitucional publicó su sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI en la que analizó la constitucionalidad del inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso, referido al procedimiento de acusación constitucional contenido en los artículos 99 y 100 de la Constitución, y advirtió sobre la ausencia de regulación legislativa sobre el procedimiento de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

25. Así, en el fundamento 26 de la referida sentencia, dejó establecido lo siguiente:

> Este Colegiado debe resaltar que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, esto es, por "su permanente incapacidad moral o física". Ello, desde luego, no podría significar que el más alto cargo de la Nación pueda quedar vacante como consecuencia de mayorías simples, pues ello sería atentatorio del principio de razonabilidad, pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho, tales como el hecho de que mientras que el Congreso necesite de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura, sin embargo, no necesite sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular). En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113° de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso.

26. Y, en virtud a la exhortación citada que hiciera el Tribunal, mediante Resolución Legislativa 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004, el Congreso de la República modificó su reglamento e incorporó el artículo 89-A con el objeto de establecer las reglas para tramitar el pedido de vacancia presidencial por la causal específica de permanente incapacidad moral:

> a) El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del veinte por ciento del número legal de congresistas, precisándose los

fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al Presidente de la República.

b) Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.

c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número legal de Congresistas acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El Presidente de la República cuya vacancia es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.

d) El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso y consta en Resolución del Congreso.

e) La resolución que declara la vacancia se publica en el Diario Oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el Presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.

f) La resolución que declara la vacancia rige desde que se comunica al vacado, al Presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.

27. A continuación, este Tribunal Constitucional analizará la naturaleza de esta figura a la luz del texto incorporado en la carta política vigente.

3.1 SOBRE LA NATURALEZA DE LA VACANCIA PRESIDENCIAL

28. La vacancia presidencial por incapacidad moral es un mecanismo de control institucional que el constituyente puso en manos del Parlamento para que, frente a la conducta personal altamente reprobable de quien ejerce la Presidencia de la República, pueda declararla y apartar al Presidente de su cargo.

29. En modelos de gobierno de base presidencial, como es el régimen político peruano, el Presidente de la República es el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, personifica a la Nación y es elegido popularmente.

30. El titular del Poder Ejecutivo es Jefe de Gobierno, pero no es ni nombrado, ni removido discrecionalmente por el Congreso, como ocurre en los sistemas parlamentarios donde la figura del Jefe de Gobierno se sostiene en la confianza otorgada por el Parlamento.

31. El Presidente de la República asume sus funciones con poderes plenos como consecuencia de la elección popular y sin que para mantenerse en el cargo dependa de la confianza del Congreso, como sucede en el caso del Presidente del Consejo de Ministros de acuerdo con lo establecido por el artículo 130 de la Constitución.

32. Este diseño orgánico obliga, entonces, a que en la Constitución existan mecanismos de control institucional con el propósito de garantizar un ejercicio razonable y responsable del poder, salvaguardar una legítima representatividad y estabilidad democrática, así como garantizar el equilibrio de poderes. Pero, también que se establezcan mecanismos que aseguren el comportamiento cívico que se espera de todos los ciudadanos, y, sobre todo, de las autoridades que los representan.

33. Es un pilar de la democracia del Estado constitucional la estabilidad de la comunidad política. Solo si se respeta los acuerdos básicos que la sociedad adopta y plasma en la Constitución que aprueba con el objeto de asegurar su regular funcionamiento, es posible la estabilidad democrática de un país. Y dicho respeto es exigible de los ciudadanos, pero sobre todo de las autoridades representativas, porque son estas quienes están constitucionalmente comprometidas con el bien común. De ahí que nuestra propia *ley fundamental* señala que quiénes ejercen el poder "lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen" (artículo 45).

3.2 La norma constitucional contenida en el artículo 113 inciso 2 de la Constitución

34. El artículo 113, inciso 2 de la Constitución Política del Perú de 1993 precisa que:
"La Presidencia de la República vaca por:
(…)
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso (…)".

35. Una lectura sistemática y preliminar del texto constitucional, permite concluir que la norma que se infiere de esta disposición constitucional es aquella que expresa la decisión política del Congreso de la República en virtud de la cual aparta al Presidente de la República de su cargo por razones distintas:

    i) A los supuestos expresamente establecidos en el artículo 117 de la Constitución (traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; disolver el Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 134, y por impedir su reunión o funcionamiento; o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral); y

    ii) A la comisión de un delito de función o al hecho de haber incurrido en una infracción constitucional, conforme ordena el artículo 99 de la Constitución.

36. No podría inferirse otra norma del citado artículo 113, inciso 2, porque quien ostenta la más alta magistratura en nuestro país, como es la Presidencia de la República (artículo 110), al tener la responsabilidad de dirigir el gobierno nacional con el compromiso de alcanzar el bienestar general para todos los ciudadanos (artículo 44), está vinculado por el deber de lealtad a la patria (artículo 38) y su comportamiento personal no puede restarle legitimidad al importante cargo que ejerce (artículo 118).

37. Como ya se ha afirmado *supra*, el régimen político peruano regulado por la Constitución se asienta en un modelo de gobierno presidencial, pero que incluye adaptaciones propias de nuestra realidad política y de la práctica constitucional. En dicho contexto se incluyó la vacancia presidencial por incapacidad moral declarada por el Congreso de la República, la que además forma parte de nuestra Constitución histórica.

38. Este mecanismo, ha sido recogido no con el objeto de perturbar el equilibrio de poderes que la Constitución persigue conforme al principio de separación de poderes, ni mucho menos para restarle relevancia a la institución de la Presidencia de la República que personifica a la Nación, sino con el propósito de garantizar la gobernabilidad del país, la legítima representatividad y la estabilidad democrática que se asienta en el correcto funcionamiento institucional.

39. Ahora, es cierto que la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral contiene un alto grado de indeterminación semántica –lo que fuera una preocupación del constituyente peruano durante el siglo pasado, tal como ha quedado expuesto–; pero, también es cierto que esta indeterminación solo está referida a aquellos casos que propiamente se configuran como un hecho reprobable e incompatible con la dignidad de la función, con lo cual su aplicación solo se enmarca a este supuesto.

40. Al respecto, entiende este Tribunal que cuando la Constitución Política de 1993 establece que al Presidente de la República se lo puede vacar por su permanente incapacidad moral, lo que está disponiendo es que la razón que sustenta esa vacancia está referida a su comportamiento personal que adolece de falta de corrección moral, es decir, que es tan reprobable que le impide seguir representando a la ciudadanía que lo eligió para que ejerza la más alta magistratura del país.

41. En ese sentido, cuando se invocan hechos realizados por quien detenta el cargo de Presidente de la República como expresión de un comportamiento altamente reprobable e incompatible con la dignidad de la función, el análisis que de aquellos vaya a realizar el Parlamento con la finalidad de declarar la vacancia presidencial, consistirá en verificar, cuando menos:

    i) que se trate de hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, que deterioran en gran magnitud la dignidad presidencial y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público, independientemente de que con posterioridad pueda determinarse que tales conductas tuvieran, además, relevancia penal; y,

    ii) que estén claramente evidenciados ante la opinión pública y generen un notorio desequilibrio social, de modo tal que en esa extraordinaria circunstancia, dado nuestro modelo presidencialista y democrático, la valoración del Congreso sobre su verificación, no puede hacerse al margen de interpretar un sentimiento social que mayoritariamente y de forma patente ha consolidado un repudio hacia la figura presidencial,

haciendo insostenible para la estabilidad social y el orden público su mantenimiento en el poder.

42. El análisis del caso que realice el Parlamento, a su vez, no puede estar librado de la previsión de consecuencias de la decisión política que vaya a adoptar. En efecto, para declarar la vacancia presidencial por incapacidad moral, el Congreso de la República también deberá tomar en consideración las circunstancias fácticas que describen la realidad del país en ese momento.

43. Finalmente, cabe señalar que en el mismo inciso 2 del artículo 113 de la Constitución junto con la ya analizada incapacidad moral, se incluye la incapacidad física como una causal de vacancia presidencial, la que obviamente alude a una patología y que de todas formas requiere de un dictamen médico a partir del cual el Congreso de la República pueda adoptar su decisión. Esta incapacidad física, debe ser permanente si se atiende a lo dispuesto en el artículo 114 de la Constitución.

3.3 SOBRE LA VOTACIÓN CALIFICADA COMO UNA GARANTÍA PROCEDIMENTAL PARA SALVAGUARDAR LA ESTABILIDAD Y GOBERNABILIDAD DEL PAÍS

44. El procedimiento establecido en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso para tramitar el pedido de vacancia presidencial por causal de permanente incapacidad moral tiene las siguientes particularidades:

    i) Consta de tres etapas: (1) la presentación de la moción, (2) la admisión de la misma y (3) el debate con la consecuente votación del pedido de vacancia;

    ii) Las exigencias para su regularidad constitucional se centran en verificar que los fundamentos de hecho, de derecho y los medios probatorios tengan una relación directa con la causal de vacancia por permanente incapacidad moral;

    iii) Los plazos previstos para cada etapa son perentorios;

    iv) La votación para declararla es calificada; y,

    v) El derecho garantizado a quien ejerce el cargo de Presidente de la República, es el derecho a la defensa técnica.

45. Al respecto, este Tribunal Constitucional advierte que las exigencias de: i) fundamentación de hecho y de derecho del pedido de vacancia, siendo que los hechos que dieron lugar al inicio al procedimiento de vacancia deban ser los mismos que sean materia del debate y votación por el Pleno del Congreso; ii) de sustento a través de medios probatorios que sean examinados por una Comisión de Investigación (al igual que en otros procedimientos parlamentarios); y iii) del otorgamiento del tiempo y los medios necesarios para la preparación de la defensa de quien ostente la Presidencia de la República, encuentran justificación en el principio de interdicción de la arbitrariedad y razonabilidad que debe guiar toda actuación de los poderes públicos en un Estado constitucional, así como en las garantías del debido proceso, extensibles a los procedimientos parlamentarios.

46. En cuanto a los plazos fijados para el desarrollo del procedimiento de vacancia, si bien es cierto son cortos, ello tiene explicación en la situación de inestabilidad gubernamental que genera un escenario como es el de la vacancia presidencial por incapacidad moral. Por ello, la determinación de si se ha configurado o no el supuesto que habilita la vacancia de la Presidencia de la República, debe absolverse en un plazo breve pero razonable.

47. Sobre la votación para declarar la vacancia presidencial, este Tribunal Constitucional en su oportunidad dejó establecido que a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables del artículo 113, inciso 2 de la Constitución, debía estipularse una votación calificada *no menor* a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso de la República [cfr. STC 0006-2003-AI, fundamento 26]. Y, ello, debía ser así porque el más alto cargo de la Nación no podía quedar vacante como consecuencia de una mayoría simple que sea incapaz de representar a esa voluntad popular que directamente eligió al Presidente; pero, también porque una votación calificada, opera como una garantía procedimental capaz de asegurar la preservación del funcionamiento democrático de la sociedad y garantizar la estabilidad y gobernabilidad del país.

48. Sin embargo, cabe precisar que cuando este Tribunal señaló que la votación para aprobar la vacancia presidencial por incapacidad moral *no debe ser menor* a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso de la República, no dejó establecido que sea igual a ese número de votos; sino, que dicha votación, debía ser considerada como la mínima a exigir para el efecto.

49. En ese sentido, este Tribunal Constitucional considera que precisamente una forma de reflejar la gravedad de los hechos que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, radica en la votación exigible para declarar la vacancia presidencial por incapacidad moral. En tal sentido, dicha votación debería ser igual o mayor a los 4/5 del número legal de Congresistas, y, básicamente por dos razones:

50. La primera, atendiendo a que el cargo de la Presidencia de la República es uno de elección popular y representa a la Nación, por tanto, la votación para impedir el desempeño de dicho cargo por el ciudadano electo también debe ser expresión de la mayor representatividad nacional. Y, la segunda razón, es porque el propio Congreso de la República ha entendido que esta fórmula numérica opera como una garantía procedimental, toda vez que en el inciso c) del artículo 89-A de su Reglamento ha establecido que para modificar el plazo en el trámite del procedimiento de vacancia (debate y votación del pedido) se requiere del acuerdo de las cuatro quintas partes del número legal de parlamentarios.

51. Finalmente, en cuanto al derecho a la defensa técnica que le asiste a quien ejerce el cargo de Presidente de la República, cabe señalar que en virtud de este derecho queda facultado para presentarse ante el Pleno del Congreso de la República y expresar los argumentos que sustentan su defensa, o puede disponer que sea su abogado patrocinante el que asista a la sesión plenaria para ejercer su defensa técnica.

§4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

52. De acuerdo a lo establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución, corresponde a este Tribunal conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. La legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución, y en él 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) cualesquiera poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí.

53. El artículo 110 del Código Procesal Constitucional establece que el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponden a otra.

54. El proceso de conflicto competencial encuentra justificación material en el principio de separación de poderes, y, a su vez, opera como un mecanismo para su garantía en el Estado constitucional, contribuyendo al proceso de juridificación de las relaciones de poder.

55. Tal como el proceso de conflicto competencial ha sido concebido en nuestra Constitución, y, de recibo en el Código Procesal Constitucional, la labor que realiza el Tribunal Constitucional en el marco de este proceso está orientada a la resolución de las controversias concretas que se susciten entre los distintos poderes y órganos constitucionales como consecuencia del ejercicio de sus competencias, así como a la interpretación que de estas corresponda realizar conforme hayan sido establecidas por la Constitución.

56. En efecto, la tarea del Tribunal Constitucional no puede ser otra, porque en un conflicto constitucional de competencias la existencia de una controversia concreta y su resolución mediante la interpretación de la norma constitucional, como sucede en el caso de autos, están unidas. Entender lo contrario, sería desconocer la naturaleza del Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional que resuelve controversias constitucionales concretas. De ahí que, el proceso de conflicto competencial presupone la existencia de una relación jurídico constitucional entre las partes del conflicto, donde este se sustenta en las posibles consecuencias que resultan de esa relación jurídica.

57. Por tanto, en un proceso de conflicto competencial no basta con que se someta al Tribunal Constitucional una cuestión constitucional abstracta originada en diferencias interpretativas. El conflicto competencial surge en torno al ejercicio de las competencias (facultades y obligaciones) de determinados órganos y es la instancia de la jurisdicción constitucional la que deberá dilucidar la controversia con el objeto de que se preserve el orden competencial constitucional.

58. Ello explica que, en el presente caso, el Poder Ejecutivo haya promovido una demanda de conflicto competencial con el objeto de que sea el Tribunal Constitucional el órgano jurisdiccional quien determine si el acto de admitir a trámite la Moción de Orden del Día 12090 a través de la cual se solicitó la vacancia presidencial por incapacidad moral realizado por el Congreso de la República en el ejercicio de sus competencias, fue irregular o no.

59. El Poder Ejecutivo considera que la atribución del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno establecida en el artículo 118 se ha visto interferida inconstitucionalmente por la decisión del Congreso de la República.

60. La Moción de Orden del Día 12090, de fecha 10 de setiembre de 2020, tal como señala el Procurador Público de la Defensa de los Asuntos Judiciales del Poder Legislativo, fue notificada al Presidente de la República mediante Oficio N° 078-2020-2021-ADP/PCR, suscrito en la misma fecha, para su conocimiento. Y, con fecha 11 de setiembre de 2020, el Pleno del Congreso de la República admitió a trámite la moción de vacancia, la misma que fue aprobada con sesenta y cinco (65) votos a favor, treinta y seis (36) en contra y veinticuatro (24) abstenciones.

61. El Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, con fecha 14 de setiembre de 2020, promovió la presente demanda competencial, la misma que fue admitida por este Tribunal con fecha 29 de setiembre de 2020.

62. Como es de público conocimiento, el 18 de setiembre de 2020, el Pleno del Congreso de la República, luego de la presentación del Presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo y de su abogado defensor, rechazó la Moción de Orden del Día 12090 por setenta y ocho (78) votos en contra, treinta y dos (32) a favor y quince (15) abstenciones.

63. No obstante que la tramitación del presente proceso competencial se había iniciado, que el Poder Legislativo aún no había contestado la demanda y, por tanto, estaba pendiente el pronunciamiento definitivo de este Tribunal Constitucional sobre la causa; el Congreso de la República, con fecha 20 de octubre de 2020, presentó la Moción de Orden del Día 12684[1] promoviendo otra vez la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral de Martín Vizcarra, cuya admisión a trámite fuera aprobada mediante votación nominal el 2 de noviembre de 2020 [sesenta (60) votos a favor, cuarenta (40) en contra y dieciocho (18) abstenciones], y declarándose la vacancia presidencial el 9 de noviembre de 2020, después del debate realizado el mismo día, con ciento cinco (105) votos a favor, diecinueve (19) en contra y cuatro (4) abstenciones.

64. Ahora bien, este Tribunal, en reiteradas oportunidades, ha sostenido que la jurisdicción constitucional "no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto. Con relación a la Constitución, la jurisdicción constitucional no actúa ni puede actuar

[1] Disponible en el sitio web del Congreso de la República: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/mociones20162021/12684?OpenDocument

como un órgano *neutro,* sino, por el contrario, como su principal promotor" [STC 0005-2005-CC, fundamento jurídico 4]. En efecto, cuando este supremo intérprete de la norma fundamental activa su competencia –particularmente en los procesos de control orgánico–, no solo se encarga de analizar la validez constitucional de las leyes o el adecuado reparto de competencias de conformidad con nuestra ley fundamental, sino que también contribuye a la protección del orden público en su conjunto.

65. El adecuado resguardo de la supremacía de la Constitución permite preservar el justo equilibrio entre los distintos actores políticos. Ello es un corolario no solo del principio de separación y del equilibrio de poderes, sino que se relaciona con el deber de este intérprete de la norma fundamental de armonizar la vida en comunidad.

66. Lo político y lo social no se desenvuelven en compartimentos estancos, y ello genera que los casos sometidos a control del Tribunal Constitucional generen incertidumbre en la ciudadanía respecto de aquello que cuenta (o no) con respaldo constitucional. Se ha destacado, en este sentido, que "[l]a supremacía constitucional tiene el mismo fundamento que la constitución misma, un principio de eficacia externo al propio sistema que a su vez remite a las prácticas de reconocimiento institucional y de los propios ciudadanos" [Prieto, Luis (2013). *El constitucionalismo de los derechos.* Madrid: Editorial Trotta, p. 157].

67. Esta función de custodia del orden público constitucional tiene considerables repercusiones de índole procesal, las cuales han sido destacadas a lo largo de nuestra jurisprudencia.

68. El Tribunal ha tenido la oportunidad de declarar la inconstitucionalidad de leyes que, inicialmente, no habían sido impugnadas en una demanda de inconstitucionalidad al constatarse la reproducción de su contenido en normas anuales sucesivas [cfr. STC 0003-2013-PI, 0004-2013-PI y 0023-2013-PI (acumulados), fundamento 99]; a examinar la validez constitucional de disposiciones que, al momento de su cuestionamiento, habían superado el plazo para su control a través del proceso de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 del Código Procesal Constitucional, y ello en aras de "consolidar los márgenes del ejercicio de sus competencias en materia de control constitucional de normas, [lo cual] fortalece la seguridad jurídica, pues le permite, en los procesos de inconstitucionalidad, optimizar su rol de supremo intérprete de la Constitución, integrando y unificando interpretaciones que, en caso contrario, podrían permanecer discordantes y antinómicas en el marco de la labor de la justicia ordinaria [cfr. RTC 00024-2010-PI, considerando 3].

69. En el caso de procesos competenciales, este Tribunal también ha tenido la ocasión de pronunciarse a propósito de reglamentos que, a la fecha de la deliberación de la causa por parte del Pleno, ya no se encontraban vigentes, y ello en aras de contribuir a la pacificación de las relaciones entre órganos estatales [cfr. STC 00002-2011-PCC, fundamentos 61 y 62].

70. En esta oportunidad, es nuevamente dicha necesidad de preservar el orden público y el adecuado equilibrio entre los actores políticos el que justifica la posibilidad de emitir un pronunciamiento de fondo a propósito de todos los actos

desarrollados a partir de la presentación y admisión a trámite de la Moción de Orden del Día 12684, y que culminaron con la aprobación de la Resolución del Congreso 001-2020-2021-CR de vacancia presidencial por incapacidad moral de Martín Vizcarra.

71. Ello, según este Supremo Intérprete de la Norma Fundamental, es una cuestión inaplazable en el contexto de la prolongada crisis política que ha aquejado al país. Si bien es cierto que la Constitución otorga un margen de discrecionalidad a los órganos políticos, también lo es que no precisar los conceptos o el rol que desempeñan ciertas instituciones coloca a la Nación en general en una situación de zozobra, y ello perjudica la misión estabilizadora de la norma fundamental. En ese sentido, "[l]a Constitución debe contener indicaciones practicables, a fin de que tras la fase constituyente puedan evitarse luchas de competencia costosas" [Stern, Klaus (1987). Derecho del Estado de la República Federal Alemana. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 240].

72. Siendo así, este Tribunal Constitucional observa que entre las dos mociones de orden del día referidas existe una *relación de identidad* (naturaleza de los hechos, sujetos involucrados y competencias), por lo que el pronunciamiento de esta causa también alcanza a la Moción de Orden del Día 12684.

73. En el caso de la **Moción de Orden del Día 12090,** se observa que los fundamentos fácticos de la incapacidad moral invocada estaban referidos a una falsedad reiterada en las declaraciones del Presidente de la República y a la utilización del aparato estatal para obstruir la investigación sobre la contratación pública del señor Richard Cisneros.

74. Sin embargo, estos hechos que para el Congreso de la República resultaban constitutivos de la incapacidad moral del Presidente de la República, requerían de una interpretación previa, a efectos de que pudieran ser determinados con claridad; así como de una justificación probatoria más sólida y que no solo estuviera basada en un reportaje periodístico.

75. En tal sentido, el Tribunal Constitucional considera que el Congreso de la República hizo un ejercicio irregular de su competencia cuando admitió a trámite la Moción de Orden del Día 12090, porque esta se basó en hechos interpretables, sustentados únicamente en información periodística. Por tanto, dicho acto devino en inconstitucional, ya que, al no tratarse de hechos claramente determinados, el Presidente de la República no podía ejercer una debida defensa a su favor a fin de demostrar que en su caso no se había configurado el supuesto de incapacidad moral.

76. Por su parte, en el caso de la **Moción de Orden del Día 12684** se observa que los hechos que sustentan la incapacidad moral invocada estaban referidos a distintos actos de corrupción en que habría incurrido el Presidente de la República cuando ejerció el cargo de Gobernador Regional de Moquegua. Además, como es de público conocimiento, el debate y votación del referido pedido de vacancia, incluyó otros hechos, muchos de ellos nada relacionados con los que se consignaron inicialmente en la aludida moción.

77. Al igual que en el caso de la Moción de Orden del Día 12090, se trataban de un conjunto de hechos interpretables de los cuales también se tomó conocimiento solo a través de un reportaje periodístico difundido en los medios de comunicación.

78. Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que el Congreso de la República hizo un ejercicio irregular de su competencia cuando tramitó la Moción de Orden del Día 12684, porque esta se basó, como ya se ha mencionado, en un conjunto de hechos controvertidos y diferentes a los referidos en la aludida moción de orden del día. En consecuencia, dicho acto estuvo viciado de inconstitucionalidad, ya que al no tratarse de hechos claramente determinados, no permitía que quien ejercía la Presidencia de la República pudiese ejercer una debida defensa a su favor.

79. Como ha quedado establecido *supra,* las exigencias de la fundamentación de hecho y de derecho del pedido de vacancia, así como la exigencia de su sustento a través de medios probatorios, encuentran justificación en el principio de interdicción de la arbitrariedad y razonabilidad, así como en las garantías del debido proceso extensibles a los procedimientos parlamentarios, los que deben guiar toda actuación de los poderes públicos en un Estado constitucional.

80. De ahí que, el cumplimiento de estos requisitos deba verificarse desde el momento de la presentación de la moción, en la misma que deberá quedar claramente delimitado cuáles son los hechos sobre los cuales el Presidente de la República ejercerá su defensa. Caso contrario, este ejercicio competencial del Congreso de la República, esto es, admitir mociones de vacancia por incapacidad moral que no tienen la justificación y garantías suficientes, termina interfiriendo en el ejercicio de las funciones de la Presidencia de la República, que tiene a su cargo la ejecución de las políticas públicas que orientan el gobierno del país.

§5. EFECTOS DE LA SENTENCIA EN EL PRESENTE CASO

81. Conforme a lo establecido en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en un proceso competencial:

> "vincula a todos los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anulan 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**". [resaltado agregado]

82. Este Tribunal Constitucional ha determinado que la tramitación de las Mociones de Orden del Día 12090 y 12684 realizados por el Congreso de la República estuvieron viciados de inconstitucionalidad al haber ejercido irregularmente su competencia reconocida en el artículo 113, inciso 2 de la Constitución.

83. Ahora bien, teniendo en cuenta lo previsto en el último extremo del citado artículo 113 del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional estima que los efectos de la presente sentencia deben modularse tomando en cuenta el principio de previsión de consecuencias, a fin de evitar mayores distorsiones en el sistema de competencias de los órganos en conflicto.

84. Así, luego de producida la vacancia presidencial, conforme dispone el artículo 115 de la Constitución, el entonces Presidente del Congreso de la República, Manuel Merino de Lama, asumió la Presidencia de la República y juramentó en su cargo el 10 de noviembre de 2020, permaneciendo en este hasta el 15 de noviembre de 2020, fecha en la que presentó su renuncia. Durante esos días, producto de su ejercicio de poder ejecutivo, ha realizado distintos actos que acarrean consecuencias jurídicas para la relación entre el Estado y los ciudadanos que no pueden desconocerse. Hacer lo contrario, configuraría un inmenso perjuicio para la ciudadanía para la vida coexistencial y la normal marcha institucional del Estado. Así, el desconocimiento a priori y genérico de los actos realizados antes de su renuncia, generaría incertidumbre, caos, desorden, riesgo y amenaza para las relaciones entre los ciudadanos y entre estos y el Estado.

85. Por tanto, dada la forma en que se ha configurado el presente conflicto competencial, el Tribunal Constitucional estima que los efectos de la presente sentencia deben establecerse a futuro, específicamente los criterios de interpretación del artículo 113 inciso 2 de la Constitución, no correspondiendo atender al extremo en que se solicita garantizar el ejercicio de las competencias como Presidente de la República de Martín Alberto Vizcarra Cornejo.

86. Finalmente, cabe precisar que en ningún caso podrá interpretarse que se ha afectado el respectivo calendario electoral aprobado, el mismo que ha previsto Elecciones Generales para el día domingo 11 de abril del año 2021.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda competencial y, en consecuencia, declarar que el Poder Legislativo ha hecho un uso indebido de su competencia respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que se solicita garantizar el ejercicio de las competencias como Presidente de la República de Martín Alberto Vizcarra Cornejo.

3. Establecer, como interpretación constitucional de obligatoria aplicación, que la competencia del Poder Legislativo sobre la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, sólo será conforme a la Constitución, siempre y cuando se interprete que el artículo 113 inciso 2 de la Constitución y las disposiciones del Reglamento del Congreso de la República, garanticen los siguientes criterios, entre otros:

    a. Que la causal de permanente incapacidad moral es aplicable a aquellos hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, que deterioran en gran magnitud la dignidad presidencial y que hacen insostenible la

permanencia en tan importante cargo público, independientemente de que con posterioridad pueda determinarse que tales conductas tuvieran, además, relevancia penal.

b. Que la denunciada conducta reñida con la moral de quien ostente la Presidencia de la República, para considerarse incursa dentro de la causal tratada, debe además estar ocasionando un notorio desequilibrio social, de modo tal que en esa extraordinaria circunstancia, dado nuestro modelo presidencialista y democrático, la valoración del Congreso sobre su verificación, no puede hacerse al margen de interpretar un sentimiento social que mayoritariamente y de forma patente ha consolidado un repudio hacia la figura presidencial, haciendo insostenible para la estabilidad social y el orden público su mantenimiento en el poder;

c. Que el procedimiento de vacancia se realice respetando escrupulosamente garantías del debido procedimiento tales como: i) que los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta deben ser los mismos desde el inicio hasta el fin del respectivo procedimiento; ii) que los hechos denunciados sean examinados por una Comisión de Investigación, la que presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso; y, iii) que se otorgue el tiempo y los medios necesarios para la preparación de la defensa de quien ostente la Presidencia de la República; y,

d. Que la votación para proceder a declarar la vacancia por la causal de permanente incapacidad moral deba ser igual o mayor a los 4/5 del número legal de Congresistas

Dichos criterios serán obligatoria a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano

4. Declarar que en ningún caso podrá interpretarse que se ha afectado el respectivo calendario electoral aprobado, el mismo que ha previsto Elecciones Generales para el día domingo 11 de abril del año 2021.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA