

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Doctorado en Derecho



**El presidencialismo atenuado y su incidencia en la forma de Gobierno
y estabilidad Jurídico-Política del Estado Peruano**

Tesis presentada por el Maestro:

Del Carpio Ugarte, Cesar Alejandro

ORCID: 0009-0003-2484-9471

Para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho

Asesor:

Dr. Nalvarte Lozada, Juan Carlos

ORCID: 0000-0001-9840-1483

Arequipa – Perú

2025

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 29 de Septiembre del 2025

Dictamen: 014841-C-EPG-2025

Visto el borrador del expediente 014841, presentado por:

2020003271 - DEL CARPIO UGARTE CESAR ALEJANDRO

Titulado:

**EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y SU INCIDENCIA EN LA FORMA DE GOBIERNO Y
ESTABILIDAD JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO PERUANO**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29520242 - FALCONI PICARDO MARCO TULIO
DICTAMINADOR**



**29378061 - FERNANDEZ SALGUERO JAMES CARLOS
DICTAMINADOR**



**71343303 - CAMARGO RIEGA ALBERTO VITTORIO
DICTAMINADOR**



**42327355 - VARGAS SALAS OBED
DICTAMINADOR**



**43288441 - GRUNDY LOPEZ RICARDO ENRIQUE
DICTAMINADOR**



EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y SU INCIDENCIA EN LA FORMA DE GOBIERNO Y ESTABILIDAD JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO PERUANO

INFORME DE ORIGINALIDAD

3%

INDICE DE SIMILITUD

4%

FUENTES DE INTERNET

1%

PUBLICACIONES

2%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

hdl.handle.net

Fuente de Internet

2%

2

tc.gob.pe

Fuente de Internet

1%

3

tesis.ucsm.edu.pe

Fuente de Internet

1%

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias < 1%

Excluir bibliografía

Apagado

DEDICATORIA

A la Universidad Católica de Santa María, donde en sus aulas y bajo el lema de: “En la Ciencia y en la Fe, Esta nuestra Fortaleza” me forme bajo el ideal de Santa María Virgen.



AGRADECIMIENTOS

Gracias a quienes impulsaron este gran paso académico, y quienes acompañan en este largo sendero; con quienes esperamos transitar, hasta volver a ser “polvo en viaje a las estrellas”.



RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo determinar la incidencia del presidencialismo atenuado en la forma de gobierno y la estabilidad jurídico-política del Estado peruano. Se empleó una metodología cualitativa con diseño documental y análisis hermenéutico, sustentada en observación documental y legislación comparada; asimismo, las unidades de estudio comprendieron 180 artículos normativos, dos sentencias y el caso Ana Jara. Los resultados muestran que la incorporación de mecanismos como la cuestión de confianza, la censura ministerial y la disolución parlamentaria dentro de un régimen presidencialista ha sido utilizada como instrumento de presión política, más que como un verdadero contrapeso; del mismo modo, se constató que la disolución del Congreso en 2019 operó como remedio extremo que, si bien quebró un bloqueo legislativo, agravó la inestabilidad. En conclusión, el presidencialismo atenuado incide negativamente en la gobernabilidad y en la estabilidad jurídico-política al desnaturalizar el modelo presidencial y favorecer un sistema de confrontación entre poderes, donde la censura ministerial, la cuestión de confianza y la disolución parlamentaria se convierten en instrumentos de presión que han profundizado la inestabilidad política del Estado peruano.

Palabras clave: Presidencialismo atenuado, forma de gobierno, estabilidad jurídico-política.

ABSTRACT

The present research aimed to determine the incidence of attenuated presidentialism on the form of government and the legal-political stability of the Peruvian State. A qualitative methodology was employed with a documentary design and hermeneutic analysis, supported by documentary observation and comparative legislation. The units of study comprised 180 normative articles, two court rulings, and the Ana Jara case. The results show that the incorporation of mechanisms such as the vote of confidence, ministerial censure, and parliamentary dissolution within a presidential regime has been used more as a tool of political pressure than as a genuine counterbalance. Likewise, it was found that the dissolution of Congress in 2019, although it broke a legislative deadlock, aggravated instability. In conclusion, attenuated presidentialism negatively affects governance and legal-political stability by distorting the presidential model and fostering a system of confrontation between powers, where ministerial censure, the vote of confidence, and parliamentary dissolution become instruments of pressure that have deepened political instability in the Peruvian State.

Keywords: Attenuated presidentialism, form of government, and legal-political stability

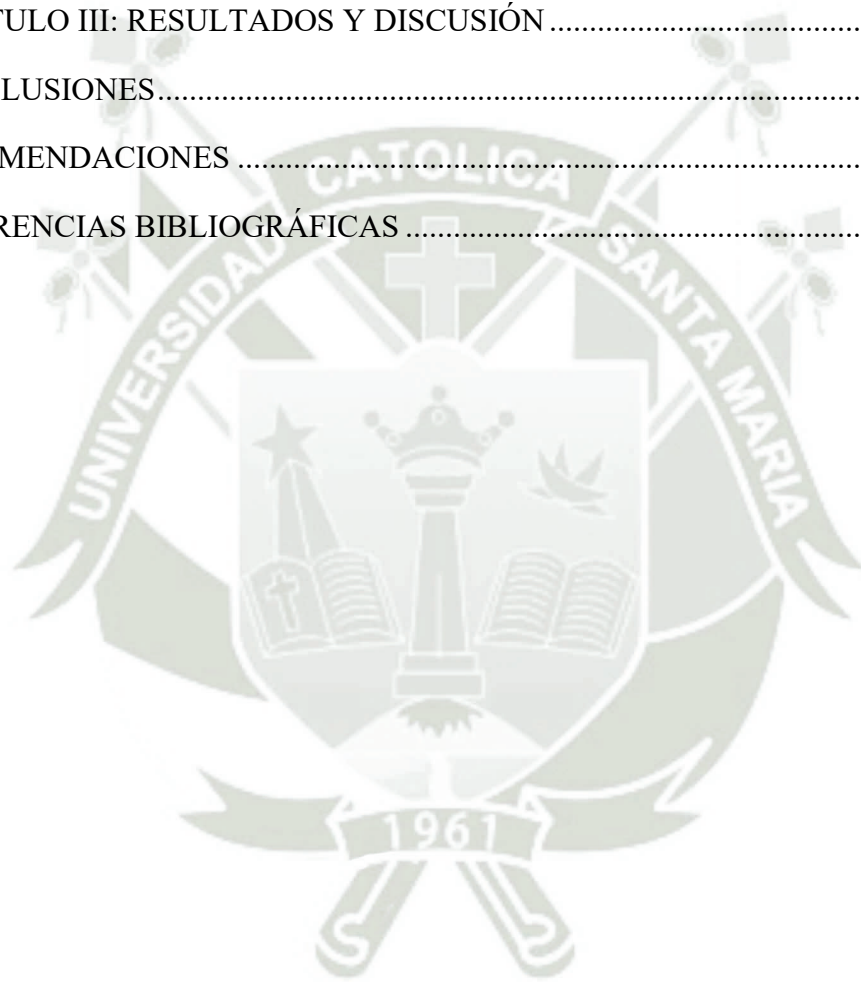
ÍNDICE

Dedicatoria	
Agradecimientos	
RESUMEN	
ABSTRACT	
INTRODUCCIÓN.....	1
HIPÓTESIS	3
OBJETIVOS.....	4
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	5
1. Origen del Estado moderno	6
1.1. Monarquía absolutista.....	6
1.2. La revolución inglesa y la monarquía constitucional	7
1.3. La revolución francesa y la I República	9
1.3.1. La influencia de la ilustración	12
1.3.1.1. Separación de poderes.....	15
1.3.1.2. Concentración y distribución del poder	16
1.3.1.3. Sistema de contrapesos	17
1.4. La España de la Constitución de Cádiz	18
1.5. La República en el Perú independiente: primeros años (1824 – 1862)	21
2. Presidencialismo y parlamentarismo	23
2.1. Presidencialismo	23
2.1.1. Definiciones.....	23
2.1.2. Características del presidencialismo.....	24
2.1.2.1. Separación de poderes.....	24
2.1.2.2. Elección directa del presidente.....	24
2.1.2.3. Responsabilidad del presidente	25
2.1.2.4. Estabilidad política.....	25
2.1.2.5. Mecanismos de control y contrapesos.....	25
2.1.3. Tipos de presidencialismo	26
2.1.3.1. Presidencialismo puro	26

2.1.3.2.	Presidencialismo concentrado	26
2.1.3.3.	Presidencialismo dividido	27
2.1.3.4.	Semipresidencialismo.....	27
2.1.3.5.	Presidencialismo atenuado	27
2.1.4.	Teorías sobre el presidencialismo.....	28
2.1.4.1.	Teoría clásica.....	28
2.1.4.2.	Teoría institucionalista	28
2.1.4.3.	Teoría funcionalista.....	29
2.1.4.4.	Teoría comparativa.....	29
2.1.4.5.	Teoría crítica y normativa	29
2.1.4.6.	Teoría de los tipos de gobierno	30
2.2.	Parlamentarismo	30
2.2.1.	Definiciones.....	30
2.2.2.	Elementos del parlamentarismo.....	32
2.2.2.1.	El parlamento y su relación con el ejecutivo.....	32
2.2.2.2.	Relación de confianza	33
2.2.2.3.	Partidos políticos	34
2.2.2.4.	Oposición política	34
2.2.2.5.	Autonomía del Poder Judicial	34
2.2.2.6.	Elecciones parlamentarias	35
2.2.3.	Tipos de parlamentarismo.....	36
2.2.3.1.	Parlamentarismo puro	36
2.2.3.2.	Parlamentarismo de gabinete	37
2.2.3.3.	Parlamentarismo mixto	37
2.2.4.	Teorías sobre el parlamentarismo.....	38
2.2.4.1.	Teoría de la soberanía parlamentaria	38
2.2.4.2.	Teoría de la pluralidad política.....	38
2.2.4.3.	Teoría del equilibrio entre el gobierno y oposición	38

3. Mecanismos de control entre poderes del Estado.....	39
3.1. Cuestión de confianza.....	39
3.2. Censura ministerial	40
3.3. Disolución parlamentaria.....	42
4. El poder y su relación con la forma y estabilidad del Estado.....	43
4.1. Definición de poder	45
4.2. Teorías sobre el poder.....	47
4.2.1. Teoría clásica	47
4.2.2. Teoría de la autoridad	47
4.2.3. Teoría desconstruccionista	48
4.2.4. Teoría ética	48
4.2.5. Teoría realista de poder	49
4.3. La necesidad de limitar y equilibrar el poder en las democracias	49
4.4. Inestabilidad del poder como desencadenante de una crisis política.....	51
5. Jurisprudencia relevante	53
5.1. Acción competencial 004-2024-PCC/TC.....	53
5.2. Sentencia. N.º 00004-2022-PCC/TC.....	60
6. Casuística.....	74
6.1 Caso Ana Jara – Voto de Confianza.....	74
7. Análisis de antecedentes investigativos.....	75
7.1. La eficiencia de los sistemas de gobierno. una perspectiva comparada.....	75
7.2. El régimen presidencial en la constitución de 1993	76
7.3. Sistema político y formas de gobierno	77
7.4. Sistema político y formas de gobierno: sobre la significación de la democracia como principio político.....	78
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA	79
1. Enfoque.....	80
2. Tipo de investigación	80
3. Diseño.....	80
4. Método de recopilación de datos	80
5. Método de análisis de datos.....	81
5.1. Criterios de interpretación	81

6. Unidades de estudio.....	81
7. Técnica.....	81
8. Instrumentos	82
9. Campos de verificación	82
9.1. Ubicación espacial.....	82
9.2. Ubicación temporal.....	82
10. Estrategia de recolección de datos.....	82
CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	83
CONCLUSIONES.....	111
RECOMENDACIONES	113
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114



ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: MATRIZ DE OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES	140
ANEXO 2: MATRIZ DE CONSISTENCIA.....	141
ANEXO 3: EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC.....	143
ANEXO 4: EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC.....	155



INTRODUCCIÓN

El Perú atraviesa una etapa compleja de su historia republicana, la sucesión de crisis políticas en la última década ha puesto de manifiesto no solo la fragilidad de nuestras instituciones, sino también las tensiones profundas que existen en la forma de gobierno que hemos adoptado. La disolución del Congreso en 2019, la vacancia presidencial en 2020, los breves gobiernos de transición y el reciente intento de golpe de Estado frustrado en 2022 son solo algunos de los episodios que han evidenciado un sistema que oscila entre la rigidez del presidencialismo y las prácticas propias de un parlamentarismo incipiente. Estos acontecimientos han generado un clima de desconfianza ciudadana, debilitamiento del Estado de derecho y una creciente percepción de inestabilidad.

La forma de gobierno en el Perú no es un diseño original ni plenamente adaptado a nuestra realidad. Es el resultado de un proceso histórico en el que se han trasplantado instituciones foráneas —presidencialismo y parlamentarismo— sin un análisis profundo de su compatibilidad con el contexto social, político y cultural latinoamericano. Este modelo híbrido, al que denominamos presidencialismo atenuado, incorpora mecanismos como la cuestión de confianza, la censura ministerial y la disolución parlamentaria, que lejos de consolidar un sistema de pesos y contrapesos efectivo, han propiciado enfrentamientos entre poderes y una concentración de crisis institucionales.

Este trabajo de investigación surge de la necesidad de comprender cómo la coexistencia de elementos antagónicos dentro del presidencialismo atenuado impacta en la forma de gobierno y en la estabilidad jurídico-política del Estado peruano. Desde el ejercicio profesional, académico y la docencia, se ha hecho evidente que el derecho constitucional, como herramienta de regulación y solución de conflictos, aún enfrenta desafíos para ofrecer respuestas efectivas en escenarios de alta polarización y desgaste institucional.

El presente estudio se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, con el uso de técnicas de análisis documental y legislación comparada, permitiendo examinar críticamente las instituciones políticas que regulan las relaciones entre los poderes del Estado. Este análisis se enmarca en un contexto donde la ciencia política y el derecho constitucional deben dialogar para ofrecer soluciones que no solo se ajusten a los textos normativos, sino que también atiendan a la necesidad ética y social de reconciliar a la ciudadanía con sus representantes.

En última instancia, esta investigación busca aportar a la reflexión sobre el sistema de gobierno peruano, proponiendo líneas de análisis y posibles reformas que fortalezcan el equilibrio de poderes, la gobernabilidad y la estabilidad democrática. Comprender las causas de nuestra inestabilidad no es solo un ejercicio académico; es un compromiso con la construcción de un Estado más justo, eficiente y legítimo.



HIPÓTESIS

Dado que, el presidencialismo atenuado amalgama elementos del parlamentarismo y presidencialismo puro, es probable que, la convivencia dicotómica de estas dos formas de gobierno genere conflictos, incidiendo negativamente en la estabilidad del Estado peruano.



OBJETIVOS

Objetivo general

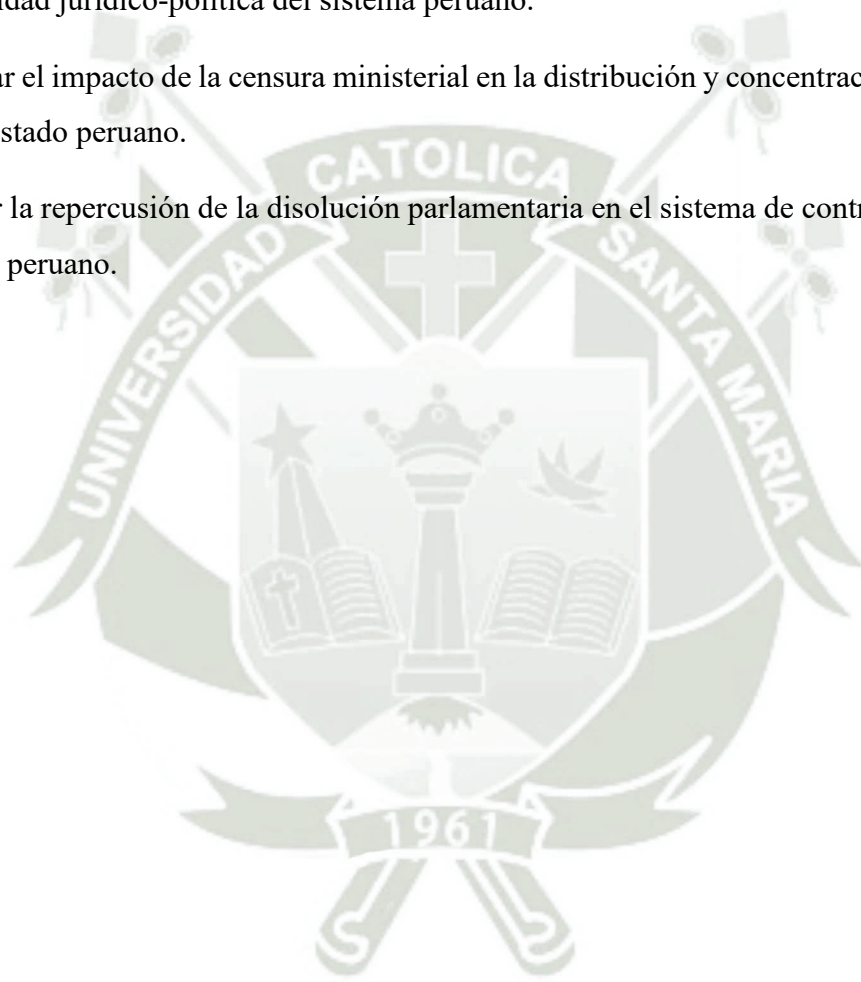
Determinar la incidencia del presidencialismo atenuado en la forma de gobierno y estabilidad jurídico-política del Estado peruano, Perú -2025.

Objetivos específicos

Establecer la repercusión de la cuestión de confianza en la separación de poderes en la estabilidad jurídico-política del sistema peruano.

Precisar el impacto de la censura ministerial en la distribución y concentración de poder en el Estado peruano.

Indicar la repercusión de la disolución parlamentaria en el sistema de contrapesos en el Estado peruano.



CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO



1. Origen del Estado moderno

1.1. Monarquía absolutista

La monarquía absolutista fue un sistema de gobierno que se desarrolló en Europa entre los siglos XVI y XVIII, caracterizado por la concentración del poder en manos de un solo monarca. Este modelo político tuvo sus raíces en la crisis del feudalismo y el surgimiento de los Estados nacionales, que buscaban centralizar la autoridad en una figura fuerte para garantizar la estabilidad y el orden; a medida que las monarquías consolidaban su poder, los reyes comenzaron a debilitar la influencia de la nobleza feudal y a fortalecer la burocracia, el ejército y la administración central (Alonso, 2015). En este contexto, se estableció la idea de que el monarca gobernaba por derecho divino, es decir, que su autoridad provenía directamente de Dios y no podía ser cuestionada por los súbditos, esta doctrina fue ampliamente defendida por pensadores como Jacques-Bénigne Bossuet, quien argumentaba que la obediencia al rey era un deber religioso.

El desarrollo de la monarquía absolutista estuvo estrechamente ligado a los cambios políticos y económicos de la época; con el crecimiento del comercio y la expansión colonial, los monarcas europeos lograron acumular grandes riquezas que les permitieron mantener ejércitos permanentes y reducir su dependencia de la nobleza, además, la Reforma Protestante y la Contrarreforma contribuyeron a consolidar el poder de los monarcas, ya que estos aprovecharon la fragmentación religiosa para reforzar su autoridad. En países como Francia, España e Inglaterra, los monarcas tomaron medidas para limitar la autonomía de los señores feudales y aumentar su control sobre los territorios; es así que en Francia, por ejemplo, el rey Luis XIV llevó el absolutismo a su máxima expresión al declarar: "El Estado soy yo", dejando claro que el poder residía exclusivamente en su persona (Guzmán, 2012).

Uno de los ejemplos más representativos del absolutismo fue el reinado de Luis XIV de Francia (1643-1715), conocido como el Rey Sol; ya que durante su gobierno, centralizó completamente el poder en la figura del monarca y estableció un Estado fuerte con una administración eficiente. Luis XIV redujo la influencia de la nobleza al obligar a los aristócratas a vivir en la corte de Versalles, donde podían ser vigilados y alejados de la política real (Lario, 1999). Además, implementó una política económica mercantilista dirigida por su ministro Jean-Baptiste Colbert, que buscaba fortalecer la economía nacional mediante la producción industrial, el control del comercio y la expansión

colonial; también a nivel militar, Luis XIV llevó a cabo numerosas guerras para expandir las fronteras de Francia, consolidando su posición como una de las potencias más poderosas de Europa.

En España, la monarquía absoluta se fortaleció con los Reyes Católicos, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, quienes unificaron el país y establecieron un poder centralizado, posteriormente, los Habsburgo, como Carlos I y Felipe II, consolidaron el absolutismo mediante la expansión del imperio y el control religioso a través de la Inquisición; en donde Felipe II, por ejemplo, gobernó con una fuerte autoridad central y promovió una política exterior basada en la defensa del catolicismo (Ballester, 2015). Sin embargo, la rigidez del sistema y la crisis económica provocaron el declive del poder español en el siglo XVII; porque en Inglaterra, el absolutismo tuvo un desarrollo diferente, ya que los intentos de los monarcas de establecer un poder absoluto fueron resistidos por el Parlamento (Sánchez, 1997). Esta tensión llevó a la Revolución Inglesa del siglo XVII, que culminó con la ejecución de Carlos I en 1649 y el establecimiento de una monarquía constitucional tras la Revolución Gloriosa de 1688.

A pesar de su aparente fortaleza, el absolutismo comenzó a debilitarse con la llegada de nuevas ideas filosóficas y políticas; donde la Ilustración, con pensadores como John Locke, Montesquieu y Rousseau, promovió la idea de la división de poderes, los derechos individuales y el contrato social, lo que cuestionó la legitimidad del poder absoluto, además, las crecientes crisis económicas y las revueltas populares socavaron la autoridad de los monarcas, como en Francia, por ejemplo, los excesos de la monarquía y la desigualdad social llevaron al estallido de la Revolución Francesa en 1789, que puso fin al absolutismo y dio inicio a una nueva era de gobiernos basados en la soberanía popular (García, 2014).

1.2. La revolución inglesa y la monarquía constitucional

La Revolución Inglesa de 1688 fue un acontecimiento fundamental en la historia de Inglaterra, ya que marcó la transición del absolutismo a una monarquía constitucional. Esta revolución fue el resultado de años de conflictos entre la monarquía y el Parlamento, especialmente bajo los reinados de Carlos II y Jacobo II; ya que, durante este periodo, Inglaterra enfrentó tensiones religiosas y políticas debido a los intentos de los monarcas por imponer un gobierno absolutista y favorecer el catolicismo en un país mayoritariamente protestante (Casey, 1991). Jacobo II, quien asumió el trono en 1685,

alarmó a la población al nombrar a católicos en altos cargos del gobierno y el ejército, además de intentar gobernar sin la aprobación del Parlamento donde su política de tolerancia religiosa y sus vínculos con Francia, una monarquía absolutista, provocaron una fuerte oposición entre los protestantes y los parlamentarios.

El punto de inflexión llegó en 1688, cuando Jacobo II tuvo un hijo varón, lo que aseguraba una futura dinastía católica en el trono inglés; preocupados por esta posibilidad, un grupo de líderes protestantes y parlamentarios conspiró para derrocar a Jacobo y ofreció el trono a su hija María, quien era protestante, y a su esposo, Guillermo de Orange, gobernante de los Países Bajos (Davis, 2006). En noviembre de 1688, Guillermo desembarcó en Inglaterra con un ejército, pero no encontró resistencia, ya que muchas tropas desertaron y varios nobles cambiaron de bando; ante esta situación, Jacobo II huyó a Francia, lo que permitió que Guillermo y María asumieran el poder sin derramamiento de sangre, motivo por el cual este evento fue llamado la "Revolución Gloriosa".

Uno de los principales resultados de la Revolución Gloriosa fue la instauración de una monarquía constitucional, que limitaba el poder del monarca y otorgaba mayor autoridad al Parlamento; es así que en 1689, se promulgó la Declaración de Derechos (Bill of Rights), un documento clave que estableció las bases del nuevo sistema político inglés. Este documento garantizaba que el monarca no podía gobernar sin el consentimiento del Parlamento, prohibía la imposición de impuestos sin aprobación parlamentaria, aseguraba la libertad de expresión dentro del Parlamento y protegía los derechos individuales de los ciudadanos (Martín y León, 1998). Además, se estableció que ningún monarca católico podría volver a gobernar Inglaterra, asegurando la supremacía del protestantismo en el país.

La monarquía constitucional establecida en Inglaterra con la Revolución Gloriosa sentó un precedente para la limitación del poder real en Europa y el desarrollo de sistemas parlamentarios; a diferencia de las monarquías absolutistas en Francia o España, en Inglaterra el poder del rey quedó subordinado a un sistema de gobierno en el que el Parlamento tenía un papel central (Morrill, 1997). Con el tiempo, este modelo se fortaleció y sirvió de inspiración para otros países que buscaban limitar la autoridad monárquica y establecer gobiernos más representativos, a lo largo del siglo XVIII, el Parlamento inglés fue ganando más poder, mientras que los monarcas desempeñaban un papel más simbólico en la política.

Otro aspecto fundamental de la monarquía constitucional inglesa fue el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo; en donde el sistema de gobierno se basó en la colaboración entre el rey y el Parlamento, con una estructura política que garantizaba la división de poderes (Gabella, 2002). Esto permitió el desarrollo de instituciones políticas más estables y una mayor participación de la aristocracia y la burguesía en la toma de decisiones, además, se estableció un precedente para la evolución del sistema democrático moderno, en el que la soberanía ya no residía exclusivamente en el monarca, sino en una estructura de gobierno representativa.

La influencia de la Revolución Gloriosa y de la monarquía constitucional inglesa se extendió más allá de sus fronteras y tuvo un impacto significativo en otros países; en donde el modelo británico sirvió de inspiración para las futuras revoluciones en Europa y América, incluyendo la Revolución Francesa de 1789 y la Independencia de los Estados Unidos en 1776; las ideas de la división de poderes, los derechos individuales y la limitación del poder real influyeron en pensadores como Montesquieu, Rousseau y John Locke, quienes desarrollaron teorías políticas que serían fundamentales en la creación de gobiernos democráticos, ya que la Revolución Gloriosa demostró que era posible limitar la autoridad de los monarcas sin necesidad de un conflicto armado masivo, y sentó las bases para el desarrollo de gobiernos más representativos y basados en el Estado de derecho (Salinas, 1982). En este sentido, la Revolución Gloriosa marcó un punto de inflexión en la historia política de Occidente y contribuyó al avance de los principios democráticos.

1.3. La revolución francesa y la I República

La Revolución Francesa (1789-1799) fue un acontecimiento clave en la historia mundial, ya que marcó el fin del absolutismo en Francia y dio inicio a una nueva era basada en los principios de libertad, igualdad y fraternidad, donde las causas de la revolución fueron múltiples, pero entre las principales se encontraba la crisis económica y social que afectaba al país (Prieto, 1989). Francia estaba sumida en una profunda desigualdad, ya que el Antiguo Régimen dividía la sociedad en tres estados: el clero y la nobleza, que gozaban de privilegios y no pagaban impuestos, y el Tercer Estado, conformado por burgueses, campesinos y trabajadores urbanos, que soportaban la mayor parte de la carga fiscal, además, la monarquía encabezada por Luis XVI había llevado al país a la bancarrota debido a sus costosos gastos y al apoyo brindado a la independencia de Estados

Unidos; a esta crisis se sumaba una grave escasez de alimentos, lo que generó un descontento creciente entre la población, ya que la influencia de la Ilustración, con ideas de filósofos como Rousseau, Voltaire y Montesquieu, también contribuyó a que los franceses cuestionaran el poder absoluto del rey y exigieran un gobierno más justo y representativo (Bertomeu, 2010).

El inicio de la Revolución Francesa se dio en 1789, cuando el Tercer Estado, cansado de su falta de representación, se autoproclamó Asamblea Nacional y juró no disolverse hasta crear una constitución; en donde este acto marcó un desafío directo a la autoridad del rey; la situación se agravó cuando Luis XVI intentó disolver la Asamblea, lo que llevó al pueblo de París a tomar las calles en protesta (Aizpurua, 1990). El 14 de julio de 1789, los ciudadanos asaltaron la Bastilla, una fortaleza que simbolizaba el poder opresor de la monarquía; este evento se convirtió en un símbolo de la lucha revolucionaria y marcó el verdadero inicio de la Revolución Francesa. En los meses siguientes, la Asamblea Nacional aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, un documento fundamental que proclamaba la igualdad ante la ley, la soberanía popular y la libertad de expresión; estas medidas provocaron una reacción violenta de la nobleza y de los países monárquicos europeos, que temían que la revolución se expandiera a sus territorios; sin embargo, el pueblo francés continuó con su lucha y en 1791 se promulgó la primera Constitución de Francia, que estableció una monarquía constitucional en la que el rey gobernaría bajo el control del Parlamento (Mathiez y Diaz, 1935).

A pesar de los intentos de moderación, la Revolución Francesa se volvió más radical con el tiempo; en 1792, la monarquía fue abolida y se proclamó la Primera República Francesa, lo que marcó un punto de no retorno en el proceso revolucionario. Luis XVI y su esposa, María Antonieta, intentaron huir del país, pero fueron capturados y considerados traidores; en enero de 1793, el rey fue condenado a muerte por traición y guillotinado en la Plaza de la Revolución, lo que causó una gran conmoción en Europa; tras su ejecución, Francia entró en un período de guerra contra las monarquías europeas, que intentaban restaurar el absolutismo. La situación interna también se volvió inestable, dando lugar a la dictadura del Comité de Salvación Pública, liderado por Maximilien Robespierre (Burke, 2020). Durante este periodo, conocido como el Régimen del Terror, miles de personas fueron ejecutadas bajo la guillotina, acusadas de ser enemigos de la revolución; sin embargo, la violencia extrema y la represión llevaron al descontento popular y a la caída de Robespierre en 1794, quien también fue ejecutado.

Tras la caída de Robespierre, la Revolución entró en una nueva fase de moderación; en 1795 se estableció un nuevo gobierno conocido como el Directorio, que intentó restaurar el orden en el país; sin embargo, este régimen fue ineficiente y corrupto, lo que permitió el ascenso de un líder carismático: Napoleón Bonaparte. En 1799, Napoleón llevó a cabo un golpe de Estado y se proclamó Primer Cónsul de Francia, poniendo fin a la Primera República y dando inicio a una nueva etapa en la historia de Francia: el Consulado y posteriormente el Imperio Napoleónico (Gabella, 2002). A pesar del fracaso de la Primera República, la Revolución Francesa dejó un legado duradero, donde se abolieron los privilegios de la nobleza, se estableció la idea de soberanía popular y se sentaron las bases para los sistemas democráticos modernos; además, sus ideales inspiraron movimientos revolucionarios en otras partes del mundo, como las independencias en América Latina.

Desde el punto de vista político, la Revolución introdujo la idea de la soberanía popular; antes de 1789, el rey gobernaba por derecho divino, es decir, se creía que su autoridad provenía de Dios. Con la Revolución, este principio fue reemplazado por el concepto de que el poder debía provenir del pueblo, un principio que quedó plasmado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Peyrou, 2023). Este documento estableció que todos los ciudadanos tenían los mismos derechos, como la libertad de expresión, la participación política y la protección ante la ley; aunque en la práctica la igualdad total no se logró de inmediato, este fue un paso fundamental en la construcción de la democracia moderna.

El período del Terror (1793-1794), bajo la dirección de Robespierre y el Comité de Salvación Pública, representó uno de los momentos más extremos de la Revolución; para defender la República de enemigos internos y externos, el gobierno revolucionario estableció tribunales especiales y envió a miles de personas a la guillotina, incluyendo a nobles, clérigos, exrevolucionarios y ciudadanos acusados de traición; aunque estas medidas lograron estabilizar temporalmente la situación, también generaron un clima de miedo y represión; finalmente, Robespierre fue derrocado y ejecutado en 1794, lo que marcó el fin del Terror y dio paso a una etapa más moderada (Domínguez, 2022).

En conclusión, la Revolución Francesa y la Primera República fueron momentos decisivos en la historia de Francia y del mundo. Este proceso marcó el fin del absolutismo y el inicio de una nueva era basada en los principios de igualdad y derechos ciudadanos (Alvear, 2011). Aunque la Revolución tuvo periodos de extrema violencia, sus logros

fueron fundamentales para la transformación de la sociedad y la política moderna; así mismo, la Revolución Francesa no solo cambió a Francia, sino que también inspiró a otras naciones a luchar por la democracia, los derechos humanos y la participación política; su impacto se puede ver hasta hoy en los sistemas políticos de muchas democracias contemporáneas.

1.3.1. La influencia de la ilustración

La Ilustración fue un movimiento intelectual que surgió en Europa durante el siglo XVIII y tuvo un profundo impacto en la política, la sociedad y la economía de su tiempo; donde sus ideas transformaron la manera en que las personas concebían el poder, la libertad y los derechos humanos, influyendo directamente en eventos históricos como la Revolución Francesa, la Independencia de Estados Unidos y los movimientos independentistas en América Latina (Pagden, 2016). Los pensadores ilustrados promovieron el uso de la razón como herramienta para entender y mejorar el mundo, rechazando las explicaciones basadas en la tradición o la religión; a través de sus ideas, la Ilustración impulsó la abolición del absolutismo, la creación de nuevas formas de gobierno basadas en la soberanía popular y la promoción de derechos fundamentales que hoy consideramos esenciales en las democracias modernas.

Uno de los aspectos más importantes de la Ilustración fue su crítica al Antiguo Régimen, el sistema político y social que dominaba Europa en aquel entonces; este sistema estaba basado en el absolutismo monárquico, donde el rey tenía poder absoluto y gobernaba por "derecho divino", sin rendir cuentas a los ciudadanos; los ilustrados, como John Locke, Montesquieu, Rousseau y Voltaire, argumentaron que el poder no debía concentrarse en una sola persona y que la soberanía debía residir en el pueblo; es aquí donde Montesquieu, por ejemplo, propuso la teoría de la separación de poderes, dividiendo el gobierno en tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial; esta idea influyó en la creación de las primeras constituciones democráticas, como la de Estados Unidos en 1787 y la francesa en 1791 (Vados et al., 2016). Por otro lado, Rousseau defendía el concepto de contrato social, según el cual el gobierno solo era legítimo si protegía los derechos y libertades de sus ciudadanos; estas ideas ayudaron a debilitar la legitimidad del absolutismo y a sentar las bases del constitucionalismo moderno.

Otro elemento central de la Ilustración fue su defensa de los derechos individuales y las libertades fundamentales; antes de este movimiento, la sociedad estaba organizada en una

estructura jerárquica en la que los derechos dependían del nacimiento y la posición social, sin embargo, los ilustrados promovieron la idea de que todos los seres humanos nacían con derechos naturales, como la libertad, la igualdad y la propiedad privada. John Locke, considerado el padre del liberalismo, argumentaba que el propósito del gobierno era proteger estos derechos y que, si no lo hacía, los ciudadanos tenían el derecho de rebelarse y establecer un nuevo sistema de gobierno (Mayos y Chust, 2008). Estas ideas inspiraron la Declaración de Independencia de Estados Unidos en 1776, así como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia en 1789; gracias a la Ilustración, los conceptos de derechos humanos y democracia comenzaron a ganar reconocimiento y aceptación en todo el mundo.

La Ilustración también tuvo un impacto significativo en la economía; donde los pensadores ilustrados criticaron el mercantilismo, un sistema económico basado en la intervención del Estado en la economía y en la acumulación de metales preciosos; en su lugar, propusieron el liberalismo económico, una doctrina que defendía la libertad de comercio y la eliminación de las restricciones impuestas por el Estado (Aramayo, 2001). Smith (1776), argumentó que la economía funcionaba mejor cuando el mercado se regulaba a sí mismo a través de la oferta y la demanda, sin interferencias del gobierno. Esta idea de la “mano invisible” influyó en la expansión del capitalismo y en la modernización de las economías europeas. Gracias a la Ilustración, muchas naciones comenzaron a reducir las barreras comerciales, promoviendo el crecimiento económico y la industrialización.

Además de su influencia en la política y la economía, la Ilustración transformó la educación y el conocimiento; antes del siglo XVIII, el acceso a la educación estaba restringido a las élites y la Iglesia controlaba gran parte del conocimiento. Sin embargo, los ilustrados promovieron la educación como un derecho fundamental y defendieron la difusión del saber a través de libros, academias y enciclopedias. Uno de los proyectos más emblemáticos de la Ilustración fue la Enciclopedia de Denis Diderot y Jean d'Alembert, una obra que reunió el conocimiento científico y filosófico de la época con el objetivo de hacerlo accesible a un público más amplio, donde la educación comenzó a verse como una herramienta para el progreso social y económico, lo que llevó a la creación de sistemas educativos más inclusivos en Europa y América (Mayos y Chust, 2008).

Uno de los efectos más importantes de la Ilustración fue la transformación de los sistemas políticos. Antes de este movimiento, la mayoría de los países de Europa estaban gobernados por monarquías absolutas, donde el rey tenía un poder ilimitado. Sin embargo, los filósofos ilustrados promovieron un cambio radical en esta estructura, impulsando sistemas basados en el constitucionalismo, la democracia y la soberanía popular; la idea de que el poder debía dividirse para evitar abusos, planteada por Montesquieu, influyó en la redacción de muchas constituciones modernas, como la de Estados Unidos (1787) y la de Francia (1791). Este principio de separación de poderes sigue vigente hoy en día en casi todos los gobiernos democráticos, donde el poder se distribuye entre un ejecutivo, un legislativo y un judicial.

Además, la Ilustración promovió la idea de que los ciudadanos tienen derechos inalienables, es decir, derechos que no pueden ser eliminados por ningún gobierno; esto quedó plasmado en documentos fundamentales como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que sirvieron como modelo para la expansión de los derechos humanos en todo el mundo (La Rocca, 2006). Gracias a estos principios, en el siglo XIX comenzaron a abolirse las monarquías absolutas en Europa y a establecerse gobiernos más representativos, con sistemas parlamentarios y elecciones populares.

En América, la Ilustración también jugó un papel crucial en los procesos de independencia. La Revolución Americana (1776) fue el primer gran evento donde se aplicaron los ideales ilustrados a la creación de un nuevo país basado en la soberanía popular y la democracia; en América Latina, figuras como Simón Bolívar, José de San Martín y Miguel Hidalgo fueron influenciadas por las ideas ilustradas al liderar las luchas por la independencia contra los imperios europeos (Kant, 1784). Estos líderes adoptaron principios como la igualdad ante la ley, la división de poderes y el derecho de los pueblos a gobernarse a sí mismos, elementos que quedaron reflejados en las constituciones de las nuevas naciones latinoamericanas.

Antes de la Ilustración, la educación estaba controlada principalmente por la Iglesia y solo una pequeña élite tenía acceso al conocimiento; sin embargo, los ilustrados promovieron la idea de que la educación debía ser un derecho universal. Immanuel Kant sostenía que el ser humano debía salir de la ignorancia mediante el aprendizaje y la razón,

lo que llevó a que muchos gobiernos comenzaran a establecer sistemas educativos más accesibles.

El movimiento ilustrado impulsó la creación de escuelas, bibliotecas y academias, permitiendo que un mayor número de personas tuviera acceso al conocimiento (Insúa, 2011). Además, la aparición de la imprenta facilitó la difusión de libros y periódicos, lo que ayudó a expandir las ideas ilustradas a todas las capas sociales; este proceso fue clave para la formación de ciudadanos más críticos e informados, capaces de cuestionar el poder y exigir cambios políticos y sociales.

En consecuencia, la Ilustración fue un movimiento que transformó profundamente la sociedad occidental, sentando las bases de la democracia, los derechos humanos y el liberalismo económico; sus ideas inspiraron revoluciones y cambios políticos que todavía tienen un impacto en el mundo actual; gracias a la Ilustración, se desarrollaron conceptos como la soberanía popular, la división de poderes y la importancia de la educación, que continúan siendo pilares fundamentales en los sistemas democráticos modernos (Pagden, 2016). Aunque el movimiento ilustrado terminó en el siglo XVIII, su legado sigue vivo en las instituciones y valores de muchas sociedades contemporáneas.

1.3.1.1. Separación de poderes

La separación de poderes es un principio fundamental en la organización del Estado moderno que busca evitar la concentración del poder en una sola persona o institución, garantizando así un gobierno equilibrado y justo; es así que esta teoría fue desarrollada principalmente por el filósofo Montesquieu (1748), donde argumentó que la mejor manera de evitar el despotismo era dividir el poder del Estado en tres ramas: el poder legislativo, encargado de crear las leyes; el poder ejecutivo, responsable de hacerlas cumplir; y el poder judicial, que se ocupa de interpretar y aplicar las leyes; Montesquieu se inspiró en el sistema político británico, donde el Parlamento, la Corona y los tribunales tenían funciones diferenciadas, y propuso este modelo como una forma de garantizar la libertad y la seguridad de los ciudadanos (Bordalí, 2008). La idea central es que cada poder debe ser independiente y contar con mecanismos de control mutuo, lo que impide que una sola entidad abuse de su autoridad.

En la práctica, la separación de poderes se aplica de manera distinta en cada país, dependiendo de su sistema de gobierno; en las democracias parlamentarias, como el Reino Unido, el poder ejecutivo (gobierno) surge del legislativo (Parlamento), lo que

genera una relación más estrecha entre ambos, aunque se mantienen mecanismos de control (Negretto, 2003). En cambio, en los sistemas presidenciales, como en Estados Unidos o en varios países de América Latina, los tres poderes funcionan de manera más independiente, con un presidente que ejerce el poder ejecutivo sin depender directamente del legislativo ya que, pesar de estas diferencias, el objetivo común es impedir que un gobernante o un grupo político concentre todo el poder, lo que podría derivar en autoritarismo o dictaduras; para reforzar este equilibrio, se han desarrollado mecanismos como el control constitucional, que permite a los tribunales anular leyes que violen la Constitución, o el principio de frenos y contrapesos (checks and balances), que otorga a cada poder la capacidad de supervisar y limitar las acciones de los otros; es de este modo que la separación de poderes no solo protege la legalidad, sino que también garantiza la representación y los derechos de los ciudadanos dentro del sistema democrático.

Sin embargo, en muchos países han surgido desafíos para su implementación efectiva, como la interferencia del ejecutivo en el poder judicial o la manipulación del legislativo por parte de intereses políticos. En algunos regímenes autoritarios, la separación de poderes es solo formal, ya que el gobierno controla todas las instituciones, debilitando la democracia y el Estado de derecho (Bordalí, 2008). A pesar de estas dificultades, el principio de separación de poderes sigue siendo un pilar fundamental en las constituciones modernas y en la lucha por la libertad política; su aplicación efectiva no solo fortalece la gobernabilidad, sino que también protege a los ciudadanos contra los abusos de poder, garantizando que ningún actor político pueda actuar de manera arbitraria.

1.3.1.2. Concentración y distribución del poder

La concentración y distribución del poder son dos conceptos fundamentales en la organización política de los Estados, ya que determinan cómo se ejerce la autoridad y quién toma las decisiones en una sociedad, en donde la concentración del poder ocurre cuando una sola persona o institución controla la mayoría de las funciones del gobierno, lo que suele ser característico de regímenes autoritarios o absolutistas; en estos sistemas, el poder se centraliza en un líder, un partido político o un grupo reducido, sin mecanismos efectivos de control o supervisión (Bomvecchi y Giraudy, 2007). Un ejemplo de esto fue la monarquía absoluta, donde el rey tenía poder ilimitado, o las dictaduras, donde un gobernante toma decisiones sin consultar a otras instituciones; donde la concentración del poder puede generar estabilidad a corto plazo, pero a largo plazo tiende a provocar abusos

de autoridad, corrupción y falta de representación ciudadana, ya que cuando no hay separación de poderes ni controles efectivos, los derechos de los ciudadanos pueden verse vulnerados, ya que no existen mecanismos que limiten el poder del gobernante o garanticen la participación política de la sociedad.

En contraste, la distribución del poder busca dividir las funciones del gobierno entre diferentes instituciones o niveles administrativos, promoviendo un sistema más equilibrado y representativo; este principio se basa en la idea de que ningún individuo o entidad debe tener control absoluto sobre el Estado, y se concreta a través de diferentes mecanismos (Iacoviello y Llano, 2017). Uno de ellos es la separación de poderes, donde las funciones del gobierno se dividen en ejecutivo, legislativo y judicial, asegurando que cada uno tenga autonomía y pueda supervisar a los otros, en donde otro mecanismo es la descentralización, que transfiere competencias y recursos desde el gobierno central hacia entidades locales o regionales, permitiendo que las decisiones se tomen de manera más cercana a los ciudadanos; en los sistemas democráticos modernos, la distribución del poder no solo fortalece la gobernabilidad, sino que también garantiza la pluralidad política y protege los derechos individuales (Arboleda et al., 2021). Además, permite que distintos sectores de la sociedad tengan representación en la toma de decisiones, reduciendo el riesgo de abusos.

A lo largo de la historia, los Estados han oscilado entre la concentración y la distribución del poder, dependiendo de sus circunstancias políticas y sociales; en algunos casos, gobiernos inicialmente descentralizados han tendido a concentrar poder en tiempos de crisis, como durante guerras o emergencias nacionales (Fuentes, 2011). En otros, sociedades que experimentaron regímenes autoritarios han transitado hacia sistemas más democráticos mediante reformas constitucionales que garantizan una mayor distribución del poder.

1.3.1.3. Sistema de contrapesos

El sistema de contrapesos (conocido también como checks and balances) es un mecanismo fundamental en los sistemas democráticos que busca garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado y evitar la concentración excesiva de autoridad en una sola persona o institución. Su origen se encuentra en la teoría de la separación de poderes, desarrollada por Montesquieu (1748), donde se argumenta que cada poder del Estado debe tener la capacidad de limitar y supervisar a los otros para evitar abusos. En este

sistema, el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial funcionan de manera independiente, pero con mecanismos que les permiten controlarse entre sí.

El sistema de contrapesos se manifiesta de diversas maneras dependiendo del sistema de gobierno; en los regímenes presidencialistas, como en Estados Unidos o en muchos países de América Latina, el presidente tiene poder de veto sobre las leyes aprobadas por el Congreso, pero a su vez, el Congreso puede anular el veto con una mayoría especial (Fuentes, 2011). Además, el poder legislativo tiene la facultad de aprobar presupuestos, supervisar el trabajo del ejecutivo y, en algunos casos, llevar a cabo procesos de impeachment o juicio político contra el presidente si se considera que ha violado la Constitución; en los sistemas parlamentarios, como en el Reino Unido o España, el Parlamento puede destituir al jefe de gobierno mediante una moción de censura, mientras que el ejecutivo puede disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones; por otro lado, el poder judicial actúa como un contrapeso clave al poder político, ya que los tribunales constitucionales pueden declarar inválidas leyes o decretos que vulneren los principios constitucionales. Estos mecanismos aseguran que ningún poder actúe de manera arbitraria y que las decisiones gubernamentales sean revisadas constantemente.

El sistema de contrapesos es una garantía esencial en los Estados democráticos, ya que protege la libertad y los derechos ciudadanos al evitar el abuso de poder; sin embargo, su efectividad depende de que las instituciones sean independientes y funcionen de manera adecuada (Albala, 2016). En algunos países, la falta de autonomía judicial o la influencia excesiva del ejecutivo sobre el legislativo pueden debilitar los contrapesos y permitir el desarrollo de regímenes autoritarios disfrazados de democracia; además, en contextos de crisis, algunos gobiernos intentan eliminar o debilitar estos mecanismos para concentrar más poder, lo que puede poner en riesgo el Estado de derecho; a pesar de estos desafíos, el sistema de contrapesos sigue siendo un pilar esencial para la estabilidad de las democracias modernas, garantizando que las decisiones políticas sean tomadas con responsabilidad y que el poder esté siempre sujeto a controles efectivos.

1.4. La España de la Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, fue un documento fundamental en la historia de España y uno de los primeros textos constitucionales de la época contemporánea; nació en un contexto de profunda crisis debido a la invasión napoleónica de la Península Ibérica y la abdicación de Fernando VII, lo que llevó a la

formación de una resistencia organizada en las Cortes de Cádiz. Estas Cortes, que representaban a diversos territorios del Imperio español, se reunieron para reorganizar el gobierno y establecer un nuevo marco legal (Cartes, 2017). La Constitución fue el resultado de intensos debates entre liberales y absolutistas, y su promulgación marcó el inicio del constitucionalismo en España.

El contexto en el que se redactó la Constitución de Cádiz era extremadamente complejo; en 1808, Napoleón Bonaparte había obligado a Carlos IV y a su hijo, Fernando VII, a abdicar, instalando en el trono español a su hermano, José Bonaparte. Ante esta situación, los españoles se levantaron en armas en la llamada Guerra de Independencia, una lucha que no solo era contra la ocupación francesa, sino también por definir el futuro político del país (Agüero, 2013). En medio de este conflicto, se formaron Juntas Provinciales que posteriormente dieron paso a la Junta Suprema Central, con la intención de coordinar la resistencia y establecer un nuevo sistema de gobierno.

Las Cortes de Cádiz, que iniciaron sus sesiones en 1810, fueron un hito en la historia política española, estaban conformadas por diputados de todas las regiones de España y América, lo que reflejaba la visión de una monarquía unitaria con un vasto imperio (Marino, 2012). En sus debates, predominaban las ideas del liberalismo político, influenciadas por la Revolución Francesa y la Ilustración ya que uno de los principios fundamentales que guio la redacción de la Constitución fue la soberanía nacional, es decir, el poder residía en la nación y no en el monarca, lo que rompía con la tradición absolutista.

La Constitución de Cádiz establecía importantes principios democráticos y liberales. Proclamaba la soberanía nacional, la separación de poderes, la representación política y los derechos individuales de los ciudadanos; además, consagraba la igualdad ante la ley, la libertad de imprenta y la abolición de privilegios feudales en donde uno de sus aspectos más innovadores fue la instauración del sufragio universal masculino, aunque limitado a ciertos criterios de elegibilidad (Saboia, 2019). También se establecía la religión católica como única y oficial, reflejando la fuerte influencia de la Iglesia en la sociedad de la época.

Uno de los aspectos más destacados de la Constitución fue la organización del poder político; se establecía una monarquía constitucional en la que el rey tenía poderes limitados por las Cortes, que ejercían la función legislativa, en donde el poder ejecutivo recaía en el monarca, pero sus decisiones debían contar con la aprobación de los ministros

y estar sujetas a la Constitución (Busaall, 2016). El poder judicial, por su parte, se independizaba del rey, asegurando la imparcialidad en la administración de justicia. Estos principios fueron un avance significativo hacia un Estado de derecho moderno.

La Constitución de Cádiz tuvo una gran influencia en el ámbito internacional; en América, donde los movimientos independentistas ya estaban en marcha, el documento sirvió de inspiración para los líderes criollos que buscaban establecer sus propias constituciones (Hamnett, 2016). Países como Argentina, México y Colombia adoptaron principios similares en sus primeras cartas magnas; en Europa, la Constitución gaditana también fue un referente para otros países que buscaban establecer sistemas constitucionales frente al absolutismo.

Sin embargo, la Constitución de 1812 tuvo una vida efímera. En 1814, con la derrota de Napoleón y la restauración de Fernando VII en el trono, el monarca anuló la Constitución y restauró el absolutismo; muchos de los diputados que la habían promovido fueron perseguidos, encarcelados o exiliados (Fernandois y García, 2009). No obstante, la influencia del texto no desapareció, y en períodos posteriores, como el Trienio Liberal (1820-1823), volvió a ser restablecida temporalmente.

El legado de la Constitución de Cádiz fue duradero a pesar de sus múltiples derogaciones. Sirvió como base para la evolución del constitucionalismo en España y dejó una huella en la lucha por los derechos y libertades fundamentales; a lo largo del siglo XIX, las ideas liberales que contenía siguieron influyendo en las diferentes constituciones que se promulgaron en el país, como la de 1837 y la de 1869 (Arango, 2019).

Si bien la Constitución de Cádiz establecía el sufragio universal masculino, en la práctica solo podían votar los varones mayores de 25 años que cumplieran ciertos requisitos económicos y sociales; no se reconocía el derecho al voto de las mujeres, ni de los esclavos en las colonias, ni de ciertos grupos sociales marginados (Salvatto y Carzolio, 2015). A pesar de ser progresista para su tiempo, aún tenía muchas restricciones en cuanto a participación política.

Uno de los aspectos más importantes de la Constitución fue la libertad de imprenta; esto permitió la proliferación de periódicos y panfletos políticos que difundían las nuevas ideas constitucionales; donde la prensa jugó un papel clave en la formación de una opinión pública más crítica y participativa, algo que antes estaba fuertemente controlado por la censura del Antiguo Régimen (Busaall, 2016).

El documento no fue bien recibido por todos, ya que los absolutistas, que apoyaban la monarquía tradicional, veían la Constitución como una amenaza al poder del rey y la Iglesia (Domínguez, 2022). Por otro lado, los sectores más radicales del liberalismo consideraban que la Constitución aún era demasiado moderada y no rompía completamente con el sistema anterior. Esta división dificultó su aplicación efectiva.

Hoy en día, la Constitución de Cádiz es considerada un símbolo del inicio del constitucionalismo en España y un referente en la historia política del mundo hispano; ya que su promulgación marcó el primer intento serio de establecer un sistema democrático en España, aunque las circunstancias políticas de la época impidieron su consolidación (Hamnett, 2016). Sin embargo, su impacto en la historia es innegable, ya que sentó las bases para la construcción de un Estado moderno basado en la soberanía del pueblo y en el reconocimiento de derechos fundamentales.

1.5. La República en el Perú independiente: primeros años (1824 – 1862)

La proclamación de la independencia del Perú en 1821, liderada por el general José de San Martín, y la victoria definitiva en la Batalla de Ayacucho en 1824, marcaron el inicio de una nueva etapa en la historia del país, sin embargo, la transición del Virreinato del Perú a una república soberana no fue sencilla. Los primeros años del Perú independiente estuvieron marcados por la inestabilidad política, los enfrentamientos entre caudillos militares y la búsqueda de un modelo de gobierno adecuado para consolidar la nación; donde la influencia de figuras como Simón Bolívar, las luchas entre centralistas y federalistas, y los problemas económicos heredados de la época colonial dificultaron la estabilidad del nuevo Estado (Ossa, 2016).

Después de la victoria en Ayacucho, Bolívar asumió el control del Perú y promovió una serie de reformas para organizar la nueva república; ya que en 1826, impuso la Constitución Vitalicia, un documento que le otorgaba amplios poderes y establecía un gobierno centralizado; sin embargo, su intento de unificar a los países andinos en la Confederación Bolivariana encontró resistencia en el Perú, donde muchos sectores querían una independencia total de cualquier injerencia extranjera (Paredes y Encinas, 2020). Cuando Bolívar dejó el país en 1827, se abrió una etapa de incertidumbre política, caracterizada por una serie de gobiernos breves y golpes de Estado que impedían la consolidación de un sistema estable.

Uno de los primeros intentos serios de organización política fue la Constitución de 1828, impulsada por el presidente José de La Mar; este documento establecía un gobierno republicano con división de poderes y elecciones periódicas; sin embargo, la inestabilidad persistió debido a las luchas entre caudillos militares, como Agustín Gamarra y Felipe Santiago Salaverry, quienes buscaban imponer su liderazgo por la fuerza (Barrenechea y Sosa, 2014). La influencia de los militares en la política se convirtió en un problema recurrente, ya que los cambios de gobierno solían ocurrir a través de golpes de Estado en lugar de elecciones legítimas.

En 1836, el país vivió un episodio crucial con la formación de la Confederación Perú-Boliviana, impulsada por el mariscal Andrés de Santa Cruz, esta confederación unía al Perú y Bolivia en un solo bloque político y económico, dividiendo el territorio peruano en dos estados: el Estado Nor-Peruano y el Estado Sur-Peruano (Ilizarbe, 2023). Aunque la confederación prometía estabilidad y desarrollo, su existencia generó descontento en sectores peruanos y en Chile, que veía en esta unión una amenaza a su propia influencia en la región; donde la Guerra contra la Confederación (1836-1839), en la que participaron tropas chilenas y peruanas opositoras a Santa Cruz, terminó con la disolución de la confederación y el retorno a la independencia plena del Perú.

Tras la disolución de la Confederación, el Perú entró en una nueva etapa de conflictos internos. Entre 1845 y 1851, el gobierno de Ramón Castilla marcó el inicio de una relativa estabilidad y modernización, Castilla promovió importantes reformas, como la abolición de la esclavitud en 1854 y la eliminación del tributo indígena, medidas que buscaban generar mayor igualdad social (Barrenechea y Encinas, 2022). También fomentó el desarrollo económico gracias a la explotación del guano, un recurso natural que se convirtió en la principal fuente de ingresos del país; los beneficios del comercio del guano permitieron modernizar la infraestructura, pagar deudas externas y fortalecer las instituciones del Estado.

A pesar de estos avances, las luchas por el poder no cesaron. En la década de 1850, el país fue testigo de una guerra civil entre liberales y conservadores, que se disputaban el modelo de gobierno que debía seguir el Perú; donde los liberales buscaban una mayor descentralización y reducción del poder de la Iglesia, mientras que los conservadores defendían un Estado más centralizado y la influencia del clero en la política (Ponce y García, 2019). Finalmente, en 1856 se promulgó una nueva Constitución liberal, que fue

sustituida en 1860 por una constitución más moderada, impulsada nuevamente por Castilla.

Otro factor clave de este período fue la intervención extranjera en los asuntos del país. La prosperidad del guano atrajo el interés de potencias como Inglaterra y Francia, que otorgaban préstamos y firmaban contratos de exportación con el gobierno peruano. Sin embargo, la mala administración de los recursos y la corrupción generaron problemas económicos a largo plazo; además, en 1862, España envió una expedición naval a las islas Chincha, lo que anticipó futuros conflictos con la exmetrópoli en la década siguiente (Levaggi, 2001).

2. Presidencialismo y parlamentarismo

2.1. Presidencialismo

2.1.1. Definiciones

El presidencialismo es un sistema de gobierno en el que el poder ejecutivo está encabezado por un presidente, quien actúa como jefe de Estado y jefe de gobierno; es así que en este modelo, el presidente es elegido mediante elecciones directas o indirectas por un periodo determinado, y su poder es independiente del poder legislativo (Carey, 2006). A diferencia de otros sistemas, como el parlamentarismo, donde el jefe de gobierno depende de la confianza del Parlamento, en el presidencialismo el presidente tiene un mandato fijo, lo que le da estabilidad y continuidad en el cargo.

Asimismo, en este contexto, el presidente no solo lidera el gobierno, sino que también tiene un papel crucial en la representación del país tanto dentro como fuera del ámbito nacional; su elección, que suele ser directa por el pueblo o indirecta por un cuerpo electoral, le otorga una fuerte legitimidad democrática; además, el sistema presidencialista establece una separación de poderes clara, ya que el presidente no puede ser destituido por el legislativo durante su mandato, salvo en circunstancias excepcionales como un juicio político. Este principio de separación busca evitar la concentración del poder y promover el equilibrio entre los distintos poderes del Estado, de modo que el presidente y el Congreso se encuentren en una relación de control mutuo (Godoy, 2003). Sin embargo, una crítica común al presidencialismo es que puede generar bloqueos políticos si el presidente y el Congreso están controlados por diferentes partidos, lo que puede dificultar la aprobación de leyes y la implementación de políticas.

El presidencialismo tiene ventajas y desventajas. Por un lado, la estabilidad que ofrece un mandato presidencial fijo puede ser favorable para la toma de decisiones a largo plazo y la formulación de políticas. Por otro lado, la rigidez del sistema puede generar dificultades si el presidente no logra la cooperación del Congreso o enfrenta un contexto político polarizado; además, algunos críticos señalan que, al concentrar tanto poder en una sola figura, el presidencialismo puede llevar a un autoritarismo, sobre todo si no existen suficientes mecanismos de control y contrapesos (Bronfman, 2016). En consecuencia, el presidencialismo es un modelo político que busca equilibrar el poder ejecutivo y legislativo, promoviendo la estabilidad del gobierno, aunque también puede presentar desafíos relacionados con la cooperación entre los distintos poderes del Estado.

2.1.2. Características del presidencialismo

2.1.2.1. Separación de poderes

La separación de poderes distingue y distribuye las funciones del gobierno en tres ramas: el ejecutivo, el legislativo y el judicial; en un sistema presidencialista, el presidente lidera el poder ejecutivo, mientras que el poder legislativo y el judicial son independientes (Serrafero, 2017). La separación de poderes garantiza que ninguno de estos órganos pueda interferir en las funciones de los otros de manera arbitraria, promoviendo el equilibrio y la estabilidad política. Esta estructura también facilita el control mutuo entre los poderes, lo que asegura que el presidente no pueda acumular todo el poder del Estado, evitando la tiranía o el autoritarismo.

2.1.2.2. Elección directa del presidente

La elección directa del presidente, en donde el presidente es elegido por votación popular, lo que le otorga legitimidad democrática. Este proceso electoral garantiza que el presidente represente directamente al pueblo y actúe de acuerdo con los intereses de los votantes (Arango, 2019). El mandato presidencial, generalmente de un periodo fijo de 4 o 6 años, proporciona estabilidad política y evita que el presidente dependa de la confianza del poder legislativo para permanecer en el cargo, como ocurre en el parlamentarismo; esto crea una mayor independencia para el presidente, lo que le permite tomar decisiones con una perspectiva a largo plazo, sin la presión constante de tener que ganarse la confianza del Parlamento.

2.1.2.3. Responsabilidad del presidente

La responsabilidad del presidente como jefe de gobierno y jefe de Estado es otro pilar fundamental del presidencialismo. En este modelo, el presidente no solo lidera el poder ejecutivo, sino que también representa al país en el ámbito internacional; el presidente es responsable de la toma de decisiones ejecutivas, como la formulación de políticas públicas, la dirección de la administración pública, la firma de leyes aprobadas por el Congreso y la gestión de los recursos del Estado; además, el presidente tiene la facultad de nombrar a ministros, embajadores, y otras figuras clave en el gobierno (Sanmartín, 2008). Como jefe de Estado, el presidente también es responsable de las relaciones exteriores, la seguridad nacional y la defensa del país, lo que le otorga un rol central en la conducción del Estado tanto a nivel interno como en sus relaciones internacionales.

2.1.2.4. Estabilidad política

La estabilidad política proporcionada por un mandato fijo es otro elemento central en el presidencialismo; es así que, en este sistema, el presidente es elegido por un periodo determinado y no puede ser removido del cargo de manera arbitraria, salvo en casos excepcionales como un juicio político o destitución. Esta estabilidad temporal permite que el presidente pueda implementar políticas públicas sin la constante amenaza de ser reemplazado o de enfrentarse a elecciones anticipadas, como en los sistemas parlamentarios; esta característica del presidencialismo proporciona continuidad en la gestión del gobierno y facilita la toma de decisiones a largo plazo, aunque también puede generar tensiones si el presidente y el Congreso están en desacuerdo, ya que la estructura presidencialista no permite una disolución rápida del Congreso o un cambio de gobierno durante el mandato (Ollier, 2006).

2.1.2.5. Mecanismos de control y contrapesos

Los mecanismos de control y contrapesos son fundamentales en un sistema presidencialista para evitar el abuso de poder. El presidente tiene la facultad de vetar leyes aprobadas por el Congreso, pero el Congreso puede anular dicho veto con una mayoría calificada. Asimismo, el poder judicial tiene la capacidad de revisar las decisiones presidenciales y declarar inconstitucionales aquellos actos que violen la ley; este sistema de frenos y contrapesos asegura que el presidente no pueda actuar de forma unilateral y garantiza que las decisiones gubernamentales sean sometidas a un control adecuado (Espinosa, 2002). La existencia de estos mecanismos refuerza la democracia y promueve

el equilibrio entre los distintos poderes del Estado, asegurando que el poder presidencial esté siempre limitado y supervisado, evitando la concentración excesiva de poder en una sola figura.

2.1.3. Tipos de presidencialismo

Existen diferentes tipos de presidencialismo que se han desarrollado según las particularidades históricas, culturales y políticas de cada país (Idrovo, 2007). A continuación, se explican los principales tipos: presidencialismo puro, presidencialismo concentrado, presidencialismo dividido y semipresidencialismo. Cada uno de estos modelos presenta características distintas que afectan la relación entre el poder ejecutivo y los otros poderes del Estado, especialmente el legislativo.

2.1.3.1. Presidencialismo puro

El presidencialismo puro constituye la forma tradicional de este sistema de gobierno, en el cual el presidente se posiciona como la figura principal del poder ejecutivo, ejerciendo sus funciones sin depender del Congreso para mantenerse en el cargo. En este tipo de régimen, el mandatario es elegido directamente por la ciudadanía, goza de un periodo determinado en el poder y actúa de forma autónoma respecto al poder legislativo; por ejemplo, en países como Estados Unidos, el jefe de Estado tiene la capacidad de tomar decisiones fundamentales, gestionar la administración pública, promulgar leyes, designar a altos funcionarios y encabezar la política exterior (Sancari, 2020). Asimismo, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se encuentra claramente delimitada por el principio de separación de poderes, lo cual impide que el Congreso destituya al presidente durante su mandato, salvo mediante un proceso de juicio político en situaciones extraordinarias.

2.1.3.2. Presidencialismo concentrado

El presidencialismo concentrado es un tipo de presidencialismo en el que el poder del presidente es más fuerte que en el presidencialismo puro, ya que la autoridad ejecutiva tiende a concentrarse en manos del presidente, sin una efectiva contraposición o control por parte del poder legislativo (Feliú, 2018). En este modelo, el presidente no solo tiene amplias competencias en el ámbito ejecutivo, sino que también puede influir de manera decisiva en la legislación, como a través del veto presidencial o incluso la disolución del Congreso. Un ejemplo claro de este tipo de presidencialismo es el que se observa en países como México durante ciertos periodos de su historia, cuando el presidente tenía un poder

casi absoluto en la toma de decisiones, incluida la capacidad de dirigir la política económica, las relaciones exteriores y la política interna sin una supervisión efectiva por parte del Congreso.

2.1.3.3. Presidencialismo dividido

El presidencialismo dividido se refiere a una situación en la que el poder ejecutivo y el poder legislativo están controlados por diferentes partidos políticos, lo que genera conflictos y bloqueos institucionales; este tipo de presidencialismo es común en países donde las elecciones presidenciales y legislativas se realizan por separado, lo que puede dar lugar a una división política entre el presidente y el Congreso (Alessandro, 2013). Un claro ejemplo de presidencialismo dividido se encuentra en Brasil, donde el presidente tiene un mandato fijo y ciertas competencias, pero debe lidiar con un Congreso que puede estar compuesto por una coalición de partidos que no necesariamente comparten su ideología; esto puede generar dificultades para aprobar leyes y políticas, ya que el presidente no tiene el control total sobre el legislativo.

2.1.3.4. Semipresidencialismo

El semipresidencialismo es una forma mixta de organización política en la que coexisten dos figuras ejecutivas: un presidente y un primer ministro. Este modelo combina elementos tanto del presidencialismo como del parlamentarismo, y es característico de países como Francia, Rusia y Portugal; en los sistemas semipresidenciales, el presidente es elegido por voto popular y tiene competencias importantes, como la representación del país en el ámbito internacional y la dirección de la política exterior (Robson, 2012). Sin embargo, el poder ejecutivo también está compartido con un primer ministro, que es nombrado por el presidente y debe contar con la confianza del Parlamento para ejercer el poder de manera efectiva.

2.1.3.5. Presidencialismo atenuado

El presidencialismo atenuado es un sistema político que busca equilibrar los elementos del presidencialismo clásico con algunas características del parlamentarismo; es en este modelo donde el presidente sigue siendo la figura central del poder ejecutivo, pero su poder está moderado por una mayor colaboración con el poder legislativo; así mismo, el presidente puede enfrentar un control más estrecho por parte del Congreso, lo que implica que, en algunas circunstancias, podría verse obligado a rendir cuentas o incluso a

modificar sus decisiones políticas para obtener la aprobación legislativa (Serrafero, 1999). De esta forma, se establece un sistema de equilibrio y cooperación entre los poderes.

2.1.4. Teorías sobre el presidencialismo

El presidencialismo es una forma de gobierno en la que el poder ejecutivo está encabezado por un presidente elegido, quien actúa como jefe de Estado y jefe de gobierno al mismo tiempo (Figueiredo et al, 2012). En esa misma línea, García-Belaunde (2006) precisa que el presidencialismo constituye un sistema en el que el presidente concentra ambas funciones, jefatura de Estado y jefatura de gobierno, lo que se acompaña de una clara separación de poderes. Asimismo, a lo largo de la historia diversas teorías han tratado de explicar el origen, el funcionamiento y los efectos del presidencialismo en los sistemas políticos; estas teorías varían en su enfoque, abarcando aspectos históricos, institucionales, normativos y empíricos. En ese sentido, se agrupan en teorías clásicas, institucionalistas, funcionalistas, comparativas y críticas, cada una con un marco de análisis propio que permite entender las fortalezas y debilidades de este sistema de gobierno.

2.1.4.1. Teoría clásica

La teoría clásica del presidencialismo se basa en la tradición constitucionalista de los Estados Unidos y considera este sistema como una evolución del republicanismo. Hamilton et al. (1788) defendieron el presidencialismo como un mecanismo para equilibrar los poderes del Estado y evitar la concentración del poder en una sola institución; esta teoría sostiene que el presidencialismo garantiza la estabilidad política y protege los derechos individuales mediante la separación de poderes y un sistema de frenos y contrapesos. Sin embargo, algunos críticos argumentan que este modelo no siempre es viable en países con estructuras políticas inestables o con una cultura democrática poco arraigada.

2.1.4.2. Teoría institucionalista

La teoría institucionalista es donde el presidencialismo es analizado en función de las reglas formales que estructuran el sistema político. Según Duverger y Sartori (1997), el presidencialismo depende de normas constitucionales que definen la relación entre los poderes del Estado y la forma en que el presidente interactúa con otras instituciones. Esta

teoría estudia cómo la autonomía del presidente, la duración fija del mandato y la elección popular directa pueden generar rigideces institucionales que dificulten la adaptación del sistema a crisis políticas; un problema señalado por los institucionalistas es la posibilidad de que el presidente entre en conflicto con el poder legislativo, especialmente cuando el Congreso está dominado por una oposición fuerte.

2.1.4.3. Teoría funcionalista

La teoría funcionalista examina el presidencialismo en función de sus resultados prácticos en el ejercicio del poder y la gobernabilidad. Desde esta perspectiva, se analizan aspectos como la eficiencia en la toma de decisiones, la estabilidad gubernamental y la capacidad del sistema para responder a crisis políticas o económicas. Según Linz (1997), el presidencialismo tiende a generar una "lógica de suma cero", donde los ganadores de las elecciones controlan el poder ejecutivo sin necesidad de negociar con otras fuerzas políticas. Esto puede generar un alto nivel de polarización y dificultar los consensos, lo que a su vez aumenta la posibilidad de crisis institucionales.

2.1.4.4. Teoría comparativa

La teoría comparativa del presidencialismo busca analizar este sistema en distintos contextos nacionales para identificar patrones y diferencias en su funcionamiento. Por ejemplo, en América Latina, el presidencialismo ha predominado históricamente, pero con variaciones significativas en cada país. Asimismo, Stepan y Mainwaring (2003) han señalado que en esta región el presidencialismo se ha asociado con problemas de inestabilidad política y con tendencias autoritarias. En contraste, en Estados Unidos ha demostrado ser un sistema estable, gracias a factores como la fortaleza de las instituciones democráticas, la tradición política y la cultura de negociación entre poderes. Este enfoque comparativo permite identificar qué condiciones favorecen o dificultan el éxito del presidencialismo en diferentes países.

2.1.4.5. Teoría crítica y normativa

En la teoría crítica y normativa, algunos autores han cuestionado la idoneidad del presidencialismo para sociedades con democracias en consolidación. Linz (1999) ha señalado que este sistema tiende a generar liderazgos personalistas y conflictos entre poderes, lo que puede derivar en crisis de gobernabilidad o incluso en el colapso democrático. Como alternativa, se propone el parlamentarismo, ya que en este modelo el

poder ejecutivo emana del legislativo y puede ser removido con mayor facilidad si pierde el respaldo político. En este sentido, países con sistemas híbridos, como Francia (semipresidencialismo), han intentado combinar elementos de ambos sistemas para evitar los problemas asociados con el presidencialismo puro.

2.1.4.6. Teoría de los tipos de gobierno

Según Loewenstein (1957), los tipos de gobierno se clasifican en monocráticos y autocráticos, dependiendo de la concentración del poder. En primer lugar, el gobierno autocrático se caracteriza por la centralización del poder en una sola persona o grupo, sin controles efectivos, lo que impide la participación democrática; ejemplos de ello son las dictaduras y monarquías absolutas. En contraste, el gobierno democrático se basa en la división de poderes, la participación ciudadana y el respeto a los derechos fundamentales, asegurando así el equilibrio del poder. Además, dentro de esta clasificación se encuentran el gobierno parlamentario, donde el poder ejecutivo depende del Parlamento, y el gobierno presidencialista, en el que el presidente es independiente del legislativo. Asimismo, existe el sistema mixto o semipresidencialista, que combina elementos de ambos modelos, otorgando un papel relevante tanto al presidente como al Parlamento.

2.2. Parlamentarismo

2.2.1. Definiciones

El parlamentarismo es un sistema de gobierno en el cual el poder ejecutivo depende directamente del poder legislativo y está sujeto a su control. Surge como una evolución del absolutismo monárquico, consolidándose en Inglaterra a partir del siglo XVII con la Revolución Gloriosa de 1688, que estableció la supremacía del Parlamento sobre la Corona. Con el tiempo, este modelo se expandió a diversas partes del mundo, adaptándose a las particularidades de cada país. El parlamentarismo se caracteriza por la existencia de un jefe de Estado, que puede ser un monarca o un presidente con funciones simbólicas, y un jefe de Gobierno, que es el primer ministro, quien es designado por el Parlamento y debe contar con su respaldo para gobernar (Faivre, 2011). Por ello, la esencia de este sistema está en la colaboración y el control mutuo entre los poderes, lo que contribuye a una mayor estabilidad institucional y previene que el poder se concentre en una sola persona o entidad.

El parlamentarismo se distingue por una serie de características fundamentales; en primer lugar, la relación de confianza entre el poder legislativo y el ejecutivo, donde el Gobierno

debe contar con el respaldo del Parlamento para permanecer en funciones y en caso pierda el apoyo, puede ser destituido mediante un voto de censura o una moción de confianza. En segundo lugar, el papel del jefe de Estado es principalmente ceremonial, mientras que la gestión gubernamental recae en el primer ministro y su gabinete; asimismo, el Parlamento tiene la facultad de disolver el gobierno, pero a su vez, el Ejecutivo también puede solicitar la disolución del Parlamento y convocar elecciones anticipadas en ciertas circunstancias (Álvarez, 2012). Otra característica esencial es la preponderancia del debate y la negociación política, lo que implica que las decisiones son producto del consenso entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Parlamento.

El parlamentarismo se diferencia del presidencialismo en varios aspectos clave. Mientras que en el sistema parlamentario el jefe de Gobierno es elegido por el Parlamento y depende de su confianza, en el presidencialismo el presidente es elegido de manera directa por la ciudadanía y tiene un mandato fijo, independiente del poder legislativo. Otra diferencia importante radica en la separación de poderes: en el presidencialismo, el Ejecutivo y el Legislativo operan de manera autónoma, mientras que en el parlamentarismo están interconectados, ya que el Gobierno surge del Parlamento (Roldán, 2016). Además, en los sistemas parlamentarios es común la existencia de coaliciones gubernamentales, debido a la representación proporcional de los partidos, mientras que en el presidencialismo predominan los gobiernos unipartidistas. Estos contrastes influyen en la dinámica política y en la estabilidad institucional de cada sistema.

Existen dos grandes variantes del sistema parlamentario: el parlamentarismo monárquico y el parlamentarismo republicano. En el primero, el jefe de Estado es un monarca hereditario, como ocurre en el Reino Unido, España, Países Bajos o Suecia. Aunque el rey o la reina desempeñan funciones ceremoniales y protocolarias, el poder real reside en el Parlamento y en el Gobierno. En el parlamentarismo republicano, en cambio, el jefe de Estado es un presidente elegido por el Parlamento o por votación popular, pero con atribuciones limitadas, como ocurre en Alemania, Italia o India. En ambos casos, el principio fundamental es el mismo: el Ejecutivo debe responder ante el Legislativo y puede ser removido si pierde su respaldo. La principal diferencia radica en la figura del jefe de Estado y su forma de designación (Alcubilla, 1998).

El sistema parlamentario presenta múltiples ventajas. Una de las más importantes es la mayor flexibilidad y estabilidad política, ya que el Parlamento puede reemplazar a un Gobierno ineficaz sin necesidad de esperar a nuevas elecciones. Además, fomenta la negociación y el consenso entre distintas fuerzas políticas, lo que reduce el riesgo de gobiernos autoritarios o personalistas (Melgar, 2019). Otra ventaja es la capacidad de reacción ante crisis políticas, pues si un gobierno pierde apoyo, puede ser sustituido de manera rápida y pacífica. Sin embargo, también tiene desventajas. Una de ellas es la inestabilidad en sistemas con fragmentación partidaria, donde los gobiernos de coalición pueden ser débiles y propensos a cambios frecuentes. Además, en algunos casos, el poder excesivo del Parlamento puede generar bloqueos políticos y dificultar la gobernabilidad.

El parlamentarismo es ampliamente utilizado en el mundo, con diversas adaptaciones según cada contexto nacional. El Reino Unido es el ejemplo más clásico, con un sistema donde el primer ministro lidera el Gobierno y el monarca cumple funciones simbólicas. En Alemania, el presidente federal es el jefe de Estado con atribuciones limitadas, mientras que el canciller es el verdadero líder del Ejecutivo. En España, el rey actúa como árbitro institucional, mientras que el presidente del Gobierno es elegido por el Congreso (Parra, 2014). Otros países como Canadá, Australia, Japón e India también adoptan variantes del sistema parlamentario, lo que demuestra su flexibilidad y capacidad de adaptación a diferentes realidades políticas y culturales.

2.2.2. Elementos del parlamentarismo

2.2.2.1. El parlamento y su relación con el ejecutivo

El Parlamento es el pilar fundamental del sistema parlamentario y representa el poder legislativo. Su función principal es la creación, modificación y derogación de leyes, además de controlar al Ejecutivo. Está compuesto por una o dos cámaras, dependiendo del modelo adoptado por cada país. En los sistemas unicamerales, como el de Dinamarca o Finlandia, solo existe una cámara legislativa, mientras que en los sistemas bicamerales, como el del Reino Unido o España, hay dos cámaras: una de representación popular (Cámara de los Comunes o Congreso de los Diputados) y otra de representación territorial o aristocrática (Cámara de los Lores o Senado). La estructura del Parlamento busca garantizar un equilibrio en la toma de decisiones y una representación adecuada de la ciudadanía (Roldán, 2015). En el parlamentarismo, el Gobierno depende del respaldo del Parlamento, lo que lo convierte en el actor central de la gobernabilidad.

El Gobierno en el sistema parlamentario está encabezado por el primer ministro, quien es designado por el Parlamento y debe contar con su respaldo para gobernar. A diferencia de los sistemas presidenciales, donde el Ejecutivo es independiente del Legislativo, en el parlamentarismo el Gobierno surge del Parlamento y responde ante él. El primer ministro dirige la administración del Estado, formula políticas públicas y coordina el gabinete de ministros, quienes también dependen del apoyo parlamentario (Pachano, 2010). Esta relación dinámica permite que el Parlamento controle la gestión gubernamental a través de herramientas como el voto de censura, la moción de confianza y las interpelaciones parlamentarias. Si el primer ministro pierde el apoyo parlamentario, puede ser destituido y reemplazado por otro líder que logre formar una mayoría legislativa.

En los sistemas parlamentarios, el jefe de Estado puede ser un monarca (como en el Reino Unido, España o Suecia) o un presidente con funciones limitadas (como en Italia o India). En ambos casos, el jefe de Estado tiene un papel principalmente significativo, ya que el verdadero poder recae en el primer ministro y el Parlamento. Sus funciones incluyen la promulgación de leyes, la representación internacional del país y la convocatoria de elecciones (Bisogno, 2022). Sin embargo, su capacidad de intervención en la política es mínima, y en muchos casos, sus decisiones deben ser aprobadas por el Gobierno. En los sistemas monárquicos parlamentarios, la Corona garantiza la continuidad institucional, mientras que en los sistemas republicanos parlamentarios, el presidente es elegido por el Parlamento o por votación popular, pero con poderes limitados.

2.2.2.2. Relación de confianza

La relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento sirve para gobernar, el primer ministro y su gabinete deben contar con el apoyo mayoritario del Parlamento. Si este respaldo se pierde, el Parlamento puede remover al Gobierno mediante un voto de censura, obligando al primer ministro a dimitir. Asimismo, el primer ministro puede presentar una moción de confianza para reafirmar su apoyo legislativo (López, 2005). Este mecanismo permite la adaptabilidad y estabilidad del sistema, ya que un gobierno ineficaz puede ser reemplazado sin necesidad de esperar a nuevas elecciones; al mismo tiempo, en algunos países, el jefe de Gobierno tiene la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas si considera que su capacidad de gobernar está bloqueada.

2.2.2.3. Partidos políticos

Los partidos políticos desempeñan un rol esencial en el parlamentarismo, ya que la formación del Gobierno depende de las mayorías parlamentarias. En sistemas con representación proporcional, es común que ningún partido obtenga la mayoría absoluta, lo que obliga a la formación de coaliciones gubernamentales. Estas coaliciones pueden estar compuestas por partidos con ideologías similares o por alianzas estratégicas entre distintos grupos para asegurar la estabilidad del Gobierno. Sin embargo, cuando las coaliciones son frágiles o inestables, los gobiernos pueden cambiar con frecuencia, generando incertidumbre política (Amorim y Santos, 2015). En los sistemas parlamentarios con mayorías claras, como en el Reino Unido, donde el sistema electoral favorece a los partidos grandes, los gobiernos suelen ser más estables y durar periodos completos sin necesidad de alianzas.

2.2.2.4. Oposición política

La oposición política tiene un papel activo en la fiscalización del Gobierno. A diferencia del presidencialismo, donde el Ejecutivo y el Legislativo operan de manera separada, en el parlamentarismo la oposición está directamente involucrada en el control gubernamental dentro del Parlamento. Además de ello, puede cuestionar las políticas del Gobierno mediante debates, interpelaciones y comisiones de investigación (Nolte, 2003). En algunos países, como el Reino Unido, se reconoce formalmente la figura del líder de la oposición, quien encabeza un "gabinete en la sombra" encargado de fiscalizar y proponer alternativas a las políticas gubernamentales. Por ello, esta función de contrapeso es fundamental para garantizar la transparencia, evitar abusos de poder y mantener un debate político constante en el Parlamento.

2.2.2.5. Autonomía del Poder Judicial

Si bien el parlamentarismo se fundamenta en la separación de poderes, la autonomía de cada uno no implica un aislamiento absoluto; por el contrario, la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo es mucho más estrecha que en otros sistemas de gobierno. En ese contexto, el poder judicial mantiene su independencia y tiene la responsabilidad de garantizar que las leyes aprobadas por el Parlamento sean constitucionales y se apliquen correctamente. Además, en algunos países los tribunales pueden intervenir en conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, asegurando que se respeten los principios democráticos (Chasqueti, 2006). Asimismo, en algunos sistemas parlamentarios existe un Tribunal

Constitucional encargado de supervisar la legalidad de las leyes y decisiones gubernamentales; por consiguiente, esta interacción equilibrada entre poderes es lo que permite el correcto funcionamiento del parlamentarismo y evita la concentración de poder en una sola entidad.

2.2.2.6. Elecciones parlamentarias

Las elecciones parlamentarias son fundamentales en este sistema, ya que determinan la composición del Parlamento y, por ende, el futuro del Gobierno. En este sentido, existen distintos sistemas electorales que pueden influir en la configuración del Parlamento; por ejemplo, en Reino Unido, se utiliza un sistema mayoritario uninominal, donde el candidato más votado en cada distrito obtiene el escaño, lo que tiende a favorecer a los grandes partidos y genera mayorías estables (Cazor, 2007). Sin embargo, en países como Alemania o España, se emplean sistemas proporcionales, en los que los escaños se reparten según el porcentaje de votos obtenidos, lo que favorece la representación de múltiples partidos y fomenta gobiernos de coalición. De modo que, independientemente del modelo, el objetivo es garantizar que el Parlamento refleje la voluntad popular y que el Gobierno sea resultado de un proceso democrático legítimo.

Cada Parlamento opera bajo un reglamento interno que establece las normas de funcionamiento, los tiempos de debate, la formación de comisiones y los procedimientos para la aprobación de leyes (Nohlen, 2008). De esta manera, este marco regula cómo se presentan proyectos legislativos, cómo se debaten y qué mecanismos se usan para aprobarlos o rechazarlos; asimismo, en muchos sistemas parlamentarios, las leyes deben pasar por varias lecturas o debates antes de su aprobación final, garantizando un análisis exhaustivo de las propuestas.

Asimismo, las comisiones son órganos dentro del Parlamento encargados de analizar leyes y políticas en áreas específicas como economía, educación, salud o justicia. Estas pueden ser permanentes (funcionan continuamente) o temporales (creadas para un tema puntual). Son fundamentales porque permiten un estudio más detallado y técnico de los asuntos legislativos antes de que sean debatidos en el pleno del Parlamento (Aboy, 2010).

Los diputados y senadores en los sistemas parlamentarios suelen contar con un estatuto especial que les otorga ciertos privilegios, como la inmunidad parlamentaria, que impide que sean arrestados o juzgados por sus opiniones o votos en el ejercicio de su función (Peña, 2007). También tienen acceso a recursos y asesores que les ayudan en su labor

legislativa; sin embargo, esta inmunidad no es absoluta y puede ser levantada en casos de delitos graves.

En algunos sistemas parlamentarios existe la figura del Defensor del Pueblo o similar, que actúa como un mediador entre los ciudadanos y el gobierno, investigando abusos o irregularidades (Bernal, 2011). También pueden existir tribunales especiales o agencias anticorrupción que responden al Parlamento y supervisan la transparencia en la gestión pública.

El tipo de sistema electoral que se use afecta la composición del Parlamento y, por ende, la formación del Gobierno. Los sistemas mayoritarios (como en el Reino Unido) favorecen la estabilidad con gobiernos de un solo partido, mientras que los sistemas proporcionales (como en Alemania o España) tienden a generar parlamentos fragmentados, donde las coaliciones son necesarias para gobernar. En algunos países con sistema parlamentario, los ciudadanos pueden proponer leyes mediante la recolección de firmas, lo que permite una mayor participación democrática. Aunque la última palabra la tiene el Parlamento, este mecanismo otorga más poder a la sociedad en la formulación de políticas públicas (Siavelis, 2005).

El primer ministro no gobierna solo; lo hace con un equipo de ministros que forman el gabinete. En el parlamentarismo, los ministros son colectivamente responsables ante el Parlamento, lo que significa que si el Gobierno cae, todo el gabinete debe dimitir. Esto refuerza la idea de que el Ejecutivo depende del respaldo parlamentario.

2.2.3. Tipos de parlamentarismo

El parlamentarismo es un sistema de gobierno en el cual el poder ejecutivo depende del apoyo o la confianza del parlamento. En este sistema, el ejecutivo está estrechamente vinculado al legislativo, lo que permite una mayor flexibilidad y adaptabilidad en la política. Existen diferentes tipos de parlamentarismo, cada uno con características específicas que lo distinguen (Schmitt y Reyes, 1996). Los dos modelos principales son el parlamentarismo puro y el parlamentarismo de gabinete, aunque hay variaciones y combinaciones que se pueden encontrar en la práctica, dependiendo del país.

2.2.3.1. Parlamentarismo puro

En el parlamentarismo puro, el poder ejecutivo está completamente subordinado al parlamento. En este sistema, el jefe del gobierno, generalmente conocido como el primer

ministro, es elegido por el parlamento y es responsable ante él. Por un lado, la figura del jefe de Estado, a menudo un monarca o presidente ceremonial, tiene un papel principalmente representativo y no ejerce un poder real sobre el gobierno. Este modelo se encuentra típicamente en países como el Reino Unido, donde el parlamento tiene un control significativo sobre el poder ejecutivo (Nohlen, 1991). Asimismo, la disolución del parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones son instrumentos cruciales para garantizar la estabilidad del sistema democrático.

2.2.3.2. Parlamentarismo de gabinete

El parlamentarismo de gabinete es un modelo en el que el poder ejecutivo también depende del parlamento, pero el papel del jefe de Estado es más activo. En muchos países que adoptan este modelo, como Alemania, el presidente o monarca tiene un rol constitucional importante, pero el gobierno lo ejerce el gabinete de ministros liderado por un primer ministro. Aunque el ejecutivo sigue siendo responsable ante el parlamento, el jefe de Estado tiene más influencia en la selección del primer ministro y en la formulación de políticas clave (Fernández, 1979). En este tipo de parlamentarismo, la separación de poderes es más evidente, y el jefe de Estado tiene la facultad de disolver el parlamento en situaciones excepcionales.

2.2.3.3. Parlamentarismo mixto

El parlamentarismo mixto es un sistema híbrido que combina elementos tanto del parlamentarismo puro como del presidencialismo. En este modelo, como ocurre en países como Francia, el presidente tiene un rol más destacado, pero el primer ministro y el gabinete dependen del parlamento para gobernar. En este caso, el presidente es elegido por voto popular y tiene poderes importantes, como la capacidad de nombrar y destituir al primer ministro (Carey, 2006). Sin embargo, el primer ministro necesita el respaldo del parlamento para mantener su cargo. En situaciones de “cohabitación”, cuando el presidente y el primer ministro provienen de partidos políticos diferentes, el sistema puede volverse más complejo, ya que el poder ejecutivo está dividido entre dos actores que deben negociar constantemente.

2.2.4. Teorías sobre el parlamentarismo

2.2.4.1. Teoría de la soberanía parlamentaria

Una de las teorías más clásicas sobre el parlamentarismo es la teoría de la soberanía parlamentaria, que sostiene que el parlamento es la máxima autoridad en el sistema político. Según esta teoría, el parlamento no está sometido a ninguna otra institución, ni siquiera a la Constitución, y tiene la capacidad de modificar las leyes fundamentales del país. Esta visión, defendida principalmente en el Reino Unido, establece que las decisiones del parlamento son absolutas y no pueden ser invalidadas por ningún otro órgano, como los tribunales o el ejecutivo (Villabella, 2018). Ante ello, la soberanía parlamentaria, se considera la piedra angular de la democracia representativa, porque el parlamento refleja la voluntad del pueblo.

2.2.4.2. Teoría de la pluralidad política

En los sistemas parlamentarios, la pluralidad política juega un papel fundamental en la formación de gobiernos y en la dinámica de toma de decisiones. En este marco, el sistema parlamentario permite la representación de una amplia variedad de intereses y perspectivas políticas; es decir, en lugar de centrarse en un solo partido o figura presidencial, como ocurre en los sistemas presidenciales, el parlamentarismo favorece la creación de coaliciones que reflejan un espectro más amplio de opiniones y demandas sociales (Idrovo, 2007). De este modo, este enfoque asegura que las decisiones del gobierno sean el resultado de un proceso de negociación entre diversas fuerzas políticas, lo que puede contribuir a un gobierno más inclusivo y representativo.

2.2.4.3. Teoría del equilibrio entre el gobierno y oposición

La teoría del equilibrio entre gobierno y oposición destaca que el parlamentarismo debe garantizar una relación dinámica y equitativa entre el ejecutivo y las fuerzas opositoras. En este sentido, en un sistema parlamentario, la oposición juega un papel crucial en la fiscalización del gobierno, en la proposición de alternativas políticas y en la supervisión de la gestión pública; de igual manera, este modelo sostiene que, para que el sistema parlamentario funcione de manera efectiva, debe existir un equilibrio entre las funciones del gobierno y el control de la oposición. Por ende, dicho equilibrio fomenta la responsabilidad y la transparencia en la política (Stepan, 1990).

3. Mecanismos de control entre poderes del Estado.

3.1. Cuestión de confianza

La cuestión de confianza es un mecanismo parlamentario mediante el cual el jefe de Gobierno (primer ministro) solicita al Parlamento su respaldo explícito para continuar en funciones. En este contexto, se trata de una herramienta clave dentro de los sistemas parlamentarios, ya que permite evaluar si el Gobierno sigue contando con la mayoría necesaria para gobernar. Por lo general, el Gobierno somete a votación una cuestión específica, como una política pública, un proyecto de ley o incluso su propia continuidad, y los parlamentarios deben pronunciarse a favor o en contra. De modo que, si el Parlamento concede su confianza, el Gobierno sigue en funciones; si la niega, el primer ministro y su gabinete deben dimitir, lo que puede llevar a la formación de un nuevo Ejecutivo o incluso a la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones anticipadas (Iacoviello y Llano, 2017).

Este mecanismo tiene varios propósitos fundamentales dentro del parlamentarismo. Primero, permite al Gobierno fortalecer su legitimidad cuando enfrenta cuestionamientos o crisis políticas, obligando a los parlamentarios a tomar una postura clara sobre su gestión. En segundo lugar, sirve como una estrategia para presionar al Parlamento a respaldar determinadas políticas, ya que los legisladores que apoyan al Gobierno pueden verse obligados a aprobar medidas con las que no están totalmente de acuerdo para evitar una crisis de gobierno (Godoy, 2003). Además, la cuestión de confianza es un medio para resolver bloqueos políticos, ya que, si el Parlamento retira su apoyo al Gobierno, se abre la posibilidad de conformar un nuevo Ejecutivo más estable o convocar nuevas elecciones para redefinir la correlación de fuerzas en la legislatura.

Aunque la cuestión de confianza y la moción de censura cumplen funciones similares dentro del parlamentarismo, existen diferencias clave entre ambas; la cuestión de confianza es iniciada por el propio Gobierno para confirmar su respaldo en el Parlamento, mientras que la moción de censura es propuesta por la oposición con el objetivo de destituir al Gobierno (Bronfman, 2016). En la cuestión de confianza, el Ejecutivo busca reafirmar su legitimidad y evitar inestabilidad, mientras que en la moción de censura se busca forzar un cambio de gobierno. Además, en algunos sistemas parlamentarios, una moción de censura exitosa debe ir acompañada de la propuesta de un nuevo candidato

para sustituir al primer ministro, como ocurre en Alemania con la llamada moción de censura constructiva.

El proceso de la cuestión de confianza varía según el país, pero generalmente sigue un esquema similar. Primero, el primer ministro solicita al Parlamento que vote sobre su continuidad o sobre una medida específica; luego, se realiza un debate en el que los parlamentarios exponen sus posturas y finalmente se lleva a cabo la votación. Si el Gobierno obtiene la mayoría requerida, sigue en funciones con renovada legitimidad; si la pierde, debe presentar su dimisión. En algunos países, como Francia o Italia, el rechazo a una cuestión de confianza implica automáticamente la caída del Gobierno y puede conducir a la disolución del Parlamento (López, 2005). En otros, como España, el jefe de Estado puede intentar facilitar la formación de un nuevo Gobierno antes de convocar elecciones.

La cuestión de confianza es utilizada con frecuencia en distintos sistemas parlamentarios. En Italia, por ejemplo, es un recurso común debido a la fragmentación política y la necesidad de consolidar mayorías. En Francia, bajo la Quinta República, el presidente puede influir en la cuestión de confianza a través del primer ministro, lo que fortalece la posición del Ejecutivo. En España, el presidente del Gobierno puede plantear una cuestión de confianza ante el Congreso para medir su respaldo, como lo hizo Adolfo Suárez en 1980. En el Reino Unido, aunque el sistema político no contempla formalmente la cuestión de confianza en los mismos términos que otros países, los gobiernos pueden perder el apoyo parlamentario en votaciones clave; como resultado, esto puede derivar en la convocatoria de elecciones (Rosenblatt, 2006). En cualquier caso, este mecanismo es un instrumento crucial para la estabilidad y el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas parlamentarios.

3.2. Censura ministerial

La censura ministerial es un mecanismo parlamentario mediante el cual el Parlamento puede exigir la renuncia de un ministro o incluso del Gobierno en su conjunto si considera que ha actuado de manera inadecuada, ha perdido la confianza del Legislativo o ha cometido irregularidades en el ejercicio de sus funciones; en este sentido, este mecanismo es una de las principales herramientas de control del Parlamento sobre el Ejecutivo en los sistemas parlamentarios, ya que permite que el Legislativo fiscalice de manera efectiva la gestión gubernamental y, si es necesario, exija responsabilidades políticas (Pérez,

2016). Asimismo, la censura ministerial puede dirigirse a un ministro en particular o a todo el gabinete, dependiendo de la gravedad del asunto y de la legislación de cada país.

El objetivo principal de la censura ministerial es garantizar la responsabilidad política de los miembros del Gobierno ante el Parlamento y, por extensión, ante la ciudadanía. En este marco, en los sistemas parlamentarios el Ejecutivo no tiene un mandato fijo e independiente, por el contrario, debe mantener constantemente la confianza del Parlamento para continuar en funciones. De modo que, la censura ministerial permita que el Legislativo supervise el desempeño de los ministros y actúe en caso de mala gestión, corrupción o decisiones controvertidas (Miceli, 2021). Además, este mecanismo fortalece el sistema de contrapesos, ya que evita que el Ejecutivo actúe sin rendir cuentas y asegura que el poder legislativo tenga la capacidad de intervenir cuando sea necesario.

Aunque la censura ministerial y la moción de censura tienen el mismo propósito de controlar y, en su caso, destituir a miembros del Ejecutivo, existen diferencias importantes entre ambas. La censura ministerial suele estar dirigida contra un ministro en particular, mientras que la moción de censura se enfoca en el jefe de Gobierno y su gabinete en su conjunto. Además, la censura ministerial puede ser ejercida por el Parlamento sin necesidad de proponer un reemplazo inmediato, mientras que en algunos países, como Alemania o España, la moción de censura debe ser constructiva, es decir, debe proponer un candidato alternativo para la jefatura del Gobierno (Miceli, 2015).

El procedimiento para aplicar la censura ministerial varía según el sistema parlamentario de cada país, pero en general sigue un esquema similar. Normalmente, un grupo de parlamentarios presenta una moción de censura contra un ministro, argumentando las razones por las cuales consideran que debe ser destituido. Luego, el Parlamento debate el caso y somete la propuesta a votación. Si la censura es aprobada por la mayoría requerida, el ministro afectado debe presentar su renuncia de manera obligatoria (Martínez, 2005). En algunos países, la censura de un ministro puede generar inestabilidad en el Gobierno, de hecho, en ciertos casos extremos, si la censura alcanza a varios ministros clave o al primer ministro, esto puede derivar en la caída de todo el Ejecutivo y la necesidad de formar un nuevo gabinete.

La censura ministerial ha sido utilizada en numerosos sistemas parlamentarios como una herramienta de control gubernamental; por ejemplo, en Francia, bajo la Quinta República, los ministros pueden ser censurados por la Asamblea Nacional: sin embargo, el poder

presidencial limita su impacto en comparación con otros países. Asimismo, en Italia, donde la política es altamente fragmentada, la censura ministerial ha llevado a la dimisión de varios ministros y ha contribuido a la inestabilidad gubernamental (Lario, 1999). Por su parte, en España, aunque no es un mecanismo utilizado con frecuencia, los ministros pueden ser interpelados y, en caso de perder el respaldo parlamentario, verse obligados a renunciar. En todos los casos, la censura ministerial representa un mecanismo esencial para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en los sistemas parlamentarios.

3.3. Disolución parlamentaria

La disolución parlamentaria es un mecanismo constitucional que permite la finalización anticipada de un período legislativo, disolviendo el parlamento o las cámaras legislativas y convocando a nuevas elecciones. En este sentido, en los sistemas democráticos, la disolución puede ser parte de un proceso institucional que garantiza el ejercicio pleno de la soberanía popular, permitiendo a los ciudadanos elegir nuevamente a sus representantes. Por lo general, este procedimiento se lleva a cabo cuando existen situaciones que impiden el funcionamiento normal del parlamento, como la falta de acuerdos entre las fuerzas políticas, la imposibilidad de formar un gobierno estable o cuando la legitimidad del parlamento se ve comprometida (Asad, 2008). De este modo, la disolución es un acto solemne que pone fin a los trabajos parlamentarios de una legislatura para dar paso a la renovación del cuerpo legislativo.

En la mayoría de los sistemas parlamentarios, la disolución del parlamento se lleva a cabo mediante un acto formal del jefe de Estado, quien puede actuar por iniciativa propia o a instancias del gobierno. Además, la disolución automática también puede ser parte de la Constitución de ciertos países, ocurriendo en el momento en que se cumplen determinados plazos de mandato, sin necesidad de intervención adicional (Gabella, 2002). De este modo, se garantiza que el parlamento se renueve regularmente, lo que puede contribuir a evitar situaciones de estancamiento político y revitalizar la representatividad popular; por otra parte, la disolución es un acto político de gran relevancia, que a menudo es precedido por una crisis de gobernabilidad o una situación de parálisis política.

El momento y las circunstancias que preceden a la disolución parlamentaria son de gran importancia; en algunos sistemas, el presidente o monarca tiene una amplia discrecionalidad para decidir cuándo disolver el parlamento. Sin embargo, en otros casos,

la disolución está condicionada a la existencia de situaciones específicas, como la falta de confianza en el gobierno (Martínez, 2017). Asimismo, en algunos países, las constituciones exigen que el jefe del Estado disuelva el parlamento en determinados plazos, mientras que, en otros, la disolución está vinculada a la convocatoria de elecciones generales.

Una de las principales funciones de la disolución parlamentaria es evitar la parálisis política en situaciones donde el parlamento ya no puede cumplir con sus responsabilidades de forma eficaz. Esto ocurre especialmente cuando el parlamento se encuentra profundamente dividido, sin una mayoría clara que permita la formación de un gobierno estable. En tales circunstancias, la disolución parlamentaria puede ser vista como una medida de presión para forzar la convocatoria de elecciones, lo cual permite resolver la situación política mediante la renovación de la representación popular (Sanmartín, 2008). Asimismo, en algunos sistemas, la disolución puede servir para superar una crisis de gobernabilidad, sobre todo cuando los conflictos entre los distintos actores políticos se intensifican.

Finalmente, la disolución parlamentaria está estrechamente vinculada con el concepto de control democrático. Al permitir que los ciudadanos tengan la oportunidad de elegir nuevamente a sus representantes, se asegura que el parlamento mantenga una relación directa con la voluntad popular. Esto refuerza el principio de la soberanía popular, ya que garantiza que los cambios políticos y las situaciones excepcionales no deriven en una concentración excesiva de poder, ni en la permanencia de gobiernos no legitimados por el electorado (Feivre, 2011). Aunque la disolución puede ser vista como una medida extrema, en ciertos contextos puede ser necesaria para restaurar el funcionamiento democrático y evitar situaciones de deslegitimación política.

4. El poder y su relación con la forma y estabilidad del Estado

El poder es un concepto fundamental en la teoría política, y su relación con la forma y estabilidad del Estado es clave para entender cómo se estructura una sociedad; en términos generales, el poder se refiere a la capacidad de influir, controlar o dominar las decisiones y recursos dentro de un sistema político donde la forma del Estado está íntimamente ligada a la forma en que se distribuye y ejerce ese poder (Barrenechea y Sosa, 2014). Dependiendo de cómo se organice el poder (por ejemplo, en una monarquía, una república, o un sistema autoritario), la estabilidad del Estado puede verse afectada

tanto positivamente como negativamente; las instituciones del Estado, como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, son las que permiten que el poder se canalice y, a través de mecanismos de control y balance, garantizan que el poder no se concentre excesivamente en un solo sector o grupo.

La forma del Estado determina cómo se ejerce el poder y cómo se distribuyen las funciones y responsabilidades entre las distintas ramas del gobierno; en un sistema democrático, el poder es ejercido por representantes elegidos por el pueblo, esto permite establecer un control mutuo y una rendición de cuentas (Restrepo, 2018). Sin embargo, en sistemas autoritarios, el poder puede concentrarse en manos de un solo líder o grupo, lo que puede generar un control absoluto sin los mecanismos adecuados de control, lo que a menudo conduce a la inestabilidad.

Por otro lado, el poder no solo se distribuye dentro de las instituciones políticas, sino que también se relaciona con la capacidad de una sociedad para generar cohesión social; un Estado puede ser políticamente estable si su estructura de poder logra incorporar a diversos sectores sociales y culturales en la toma de decisiones; sin embargo, cuando ciertos grupos quedan excluidos o marginados, la distribución desigual del poder puede generar tensiones y conflictos sociales, lo que pone en peligro la estabilidad del Estado (Sanmartín, 2008). En este sentido, la democracia tiene una ventaja sobre los sistemas autoritarios, ya que al permitir la participación de diversos grupos sociales, reduce el riesgo de descontento y movimientos de resistencia.

El poder también juega un papel fundamental en la capacidad del Estado para implementar políticas públicas que garanticen el bienestar general y el desarrollo económico. Un Estado fuerte y estable debe tener la capacidad de usar su poder para regular la economía, promover la educación y garantizar la seguridad, entre otras funciones esenciales; en este sentido, la forma del Estado influye directamente en su capacidad para manejar estos desafíos; en una democracia, el poder está sujeto a los mecanismos de control y rendición de cuentas, lo que permite corregir errores y ajustar políticas cuando sea necesario; sin embargo, en regímenes autoritarios, donde el poder es más centralizado y menos susceptible a la crítica pública, la toma de decisiones puede ser más rígida, lo que puede afectar la adaptabilidad del Estado ante nuevos desafíos (Feivre, 2011).

Finalmente, la estabilidad del Estado también está vinculada a la legitimidad del poder; la forma en que se ejerce el poder debe estar respaldada por la aceptación general de la población; en las democracias, el poder deriva de la voluntad popular, lo que otorga una alta legitimidad a las autoridades (García, 2021). En cambio, en los regímenes autoritarios, la falta de participación popular puede llevar a una crisis de legitimidad, que a su vez puede desestabilizar al Estado; cuando los ciudadanos sienten que su voz no es escuchada, el poder del Estado puede ser cuestionado, y los mecanismos de resistencia, como las protestas o movimientos sociales, pueden surgir como una forma de desafiar la autoridad establecida; la estabilidad política, por lo tanto, no solo depende de la forma en que se organiza el poder, sino también de la percepción de legitimidad que los ciudadanos tienen de sus gobernantes.

4.1. Definición de poder

El poder, en el contexto del Estado, puede entenderse desde diversas perspectivas teóricas, dependiendo de la tradición filosófica y política que se adopte; en términos generales, el poder se refiere a la capacidad de un individuo o grupo para influir o controlar las acciones, decisiones y comportamientos de otros; en el caso del Estado, este poder se manifiesta principalmente a través de la autoridad política, que otorga a ciertos órganos, como el gobierno y las instituciones del Estado, el control sobre los recursos, las leyes y las políticas públicas (Rodríguez, 2020). Esta estructura de poder, en muchas ocasiones, se basa en un contrato social implícito entre el Estado y sus ciudadanos, quienes aceptan la autoridad del mismo a cambio de protección y bienestar; la legitimidad del poder estatal, entonces, se ve en la medida en que los ciudadanos aceptan sus reglas y normas, incluso si no siempre están de acuerdo con ellas.

El concepto de soberanía es fundamental en la comprensión del poder del Estado; la soberanía hace referencia a la autoridad suprema e independiente del Estado dentro de su territorio; es la capacidad de un Estado para tomar decisiones sin la interferencia de otros actores externos, lo que le otorga un control absoluto sobre sus asuntos internos y su legislación (Miceli, 2015). La soberanía puede manifestarse de diferentes maneras, como en la soberanía popular, que está vinculada a la voluntad del pueblo, o en la soberanía estatal, que está más centrada en el control y la autonomía de las instituciones gubernamentales; a lo largo de la historia, la soberanía ha sido un concepto clave en la

formación de los Estados modernos, ya que implica una forma de poder que no se ve limitada por entidades externas, ya sean otros Estados o actores internacionales.

Además, el poder del Estado puede ser entendido desde el concepto de autoridad. La autoridad estatal es el reconocimiento de la validez y la legitimidad de las decisiones gubernamentales; a diferencia del poder, que puede ejercerse a través de la coerción, la autoridad se basa en el consentimiento de los gobernados; esta aceptación puede estar cimentada en la tradición, la ley, la democracia, o la necesidad de orden y estabilidad social (Pérez, 2016). En una democracia, por ejemplo, la autoridad del Estado se deriva de la voluntad popular, que se expresa a través de elecciones libres y justas; de esta forma, el poder y la autoridad están estrechamente vinculados, ya que el ejercicio legítimo del poder depende de la aceptación social de la autoridad estatal.

Un concepto clave relacionado con el poder estatal es la "teoría del Estado" de Weber (2006), quien distinguió entre tres tipos de autoridad: tradicional, carismática y legal-racional; la autoridad tradicional se basa en la costumbre y la continuidad histórica, mientras que la autoridad carismática se basa en la devoción personal hacia un líder, quien posee una cualidad excepcional que le otorga poder. Por su parte, la autoridad legal-racional se basa en un sistema de reglas y normas impuestas por instituciones formales, como el derecho y la Constitución; ante ello, el poder es legítimo debido a su conformidad con las normas legales aceptadas, lo que permite la estabilidad y el orden dentro del Estado.

El poder del Estado también se despliega a través de sus instituciones, las cuales son los mecanismos organizativos mediante los cuales se ejerce y se regula este poder; entre ellas se encuentran el poder ejecutivo, legislativo y el judicial, quienes representan los diferentes brazos del poder estatal, cada uno con funciones y competencias específicas. Asimismo, la separación de poderes es un principio fundamental en muchos sistemas democráticos, ya que busca evitar la concentración de poder en una sola rama del gobierno y asegurar el equilibrio y control mutuo; ante ello, este sistema de control y contrapeso permite que ninguna institución tenga poder absoluto, garantizando la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos de los ciudadanos (Martínez, 2005).

Finalmente, es importante considerar el poder del Estado en relación con la fuerza; por una parte, el poder estatal tiene la capacidad de utilizar la coerción, a través de la fuerza

militar o policial, para imponer el orden y hacer cumplir sus decisiones; sin embargo, el uso de la fuerza debe estar siempre regulado y limitado por la ley, de modo que no se convierta en un abuso de poder; en los Estados democráticos, la legitimidad del uso de la fuerza está condicionada por principios de justicia, derechos humanos y el respeto a las libertades fundamentales de los ciudadanos (Roca, 2024). Así, el poder estatal, aunque frecuentemente asociado con la coerción, debe ser ejercido con responsabilidad y en conformidad con los principios legales que garantizan la justicia.

4.2. Teorías sobre el poder

Las teorías sobre el poder han sido objeto de estudio en múltiples disciplinas como la filosofía política, la sociología y la ciencia política; en consecuencia, existen diversas formas de concebir y analizar el poder, que han evolucionado con el tiempo y han sido influenciadas por los contextos históricos, sociales y políticos (Asad, 2008). Por ello, a continuación, se presentan algunas de las principales teorías sobre el poder y sus explicaciones.

4.2.1. Teoría clásica

Una de las teorías más influyentes sobre el poder es la teoría clásica de la soberanía, asociada principalmente con pensadores como Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau. Según esta visión, el poder del Estado radica en su capacidad para ejercer control sobre el territorio y sus ciudadanos; en este sentido, Hobbes, en su obra *Leviatán*, sostiene que los individuos ceden su poder al Estado a través de un contrato social para escapar del "estado de naturaleza", en el que predomina el caos y la violencia; por otra parte, Locke enfatiza la importancia de los derechos naturales (como la vida, la libertad y la propiedad) y la limitación del poder estatal para garantizar la protección de estos derechos. Finalmente, Rousseau, en "el contrato social", introduce la idea de la voluntad general, según la cual el poder legítimo surge de la voluntad colectiva del pueblo (Iacoviello y Llano, 2017). En conjunto, estas teorías subrayan la legitimidad del poder estatal como una forma de garantizar el orden, la justicia y el bienestar de los ciudadanos, aunque con diferentes énfasis en la libertad individual y la autoridad estatal.

4.2.2. Teoría de la autoridad

Otra corriente importante en el estudio del poder es la teoría de la autoridad de Max Weber, quien distinguió tres tipos de autoridad: la tradicional, la carismática y la legal-

racional. En primer lugar, la autoridad tradicional se basa en la costumbre y las tradiciones históricas, y el poder se transmite de generación en generación; un ejemplo de esta autoridad sería la monarquía hereditaria, donde el poder se legitima por la tradición; la autoridad carismática. Por otro lado, se deriva de la personalidad excepcional de un líder, como en el caso de figuras políticas o religiosas que inspiran devoción y lealtad entre sus seguidores (Ilizarbe, 2023). Finalmente, la autoridad legal-racional se fundamenta en un sistema de reglas y leyes establecidas de manera impersonal y objetiva; este tipo de autoridad es característico de las democracias modernas, donde el poder se ejerce según las normas establecidas en una constitución o un marco legal (Meléndez y León, 2010).

4.2.3. Teoría desconstruccionista

La teoría del poder de Michel Foucault representa un enfoque más contemporáneo y desconstruccionista sobre el poder. **A diferencia de las concepciones clásicas**, Foucault sostiene que el poder no se concentra únicamente en una institución o en una clase dominante, sino que está disperso en las relaciones sociales cotidianas. De modo que, según su perspectiva, el poder no se ejerce solo de manera coercitiva, sino que también se manifiesta a través de las normas, los discursos y las prácticas sociales que configuran el comportamiento de los individuos. En su obra *Vigilar y castigar*, Foucault describe cómo las instituciones, como las prisiones, las escuelas y los hospitales, funcionan como mecanismos de control que regulan la vida de las personas, imponiendo normas que moldean sus cuerpos y mentes; en este sentido, el poder es algo que se ejerce de manera omnipresente y no siempre visible, pero que tiene una influencia profunda sobre las subjetividades y la conducta social (Arango, 2019).

4.2.4. Teoría ética

La teoría del poder de Bertrand Russell aborda el poder desde una perspectiva más filosófica y ética; en primer lugar, Russell distingue entre el poder como capacidad de influir en el comportamiento de los demás y el poder como una forma de control coercitivo. Por ejemplo, en su obra *El poder*, sugiere que el poder es una parte inherente de las relaciones humanas y que, en muchos casos, es necesario para la cooperación social. Sin embargo, también advierte sobre los peligros del abuso de poder, especialmente cuando este se concentra en manos de una pequeña élite; para Russell, el poder legítimo debe ser ejercido con responsabilidad y debe estar sujeto a la crítica y la rendición de cuentas (Miceli, 2021). Asimismo, la ética del poder, según Russell, requiere

alcanzar un equilibrio entre el respeto a la autonomía individual y la necesidad de autoridad para el funcionamiento adecuado de la sociedad.

4.2.5. Teoría realista de poder

La teoría realista del poder, sostiene que el ejercicio del poder político debe centrarse en la conservación y fortalecimiento del Estado, sin supeditarse a consideraciones morales o ideales éticos, de modo que, la principal virtud de un gobernante radica en su capacidad para mantener el orden, la estabilidad y la autoridad, incluso si para ello debe recurrir al engaño, la fuerza o a medios que tradicionalmente se considerarían inmorales. En ese sentido, Maquiavelo argumenta que el poder no se justifica por su rectitud, sino por su eficacia, y que el gobernante exitoso es aquel que comprende la naturaleza cambiante del poder y actúa con astucia y pragmatismo para conservarlo (Maquiavelo, 2017).

4.3. La necesidad de limitar y equilibrar el poder en las democracias

Las democracias modernas se basan en el principio fundamental de la soberanía del pueblo, sin embargo, para que funcionen de manera efectiva y justa, es necesario establecer límites y equilibrios en el ejercicio del poder. De lo contrario, el gobierno corre el riesgo de volverse autoritario, concentrando el poder en pocas manos y poniendo en peligro los derechos y libertades de los ciudadanos. Además de ello, la experiencia histórica demuestra que, incluso en sistemas democráticos, el abuso del poder puede socavar las instituciones y generar regímenes que, aunque mantienen una apariencia democrática, en la práctica restringen la participación y los derechos fundamentales (Negretto, 2003). Ante ello, el equilibrio de poderes y la limitación de la autoridad estatal son esenciales para garantizar un gobierno justo, transparente y representativo.

La democracia también requiere un marco legal sólido para regular el ejercicio del poder y evitar arbitrariedades; es en este sentido, la Constitución es el documento fundamental que establece los límites del gobierno y protege los derechos de los ciudadanos; un gobierno democrático legítimo debe regirse por la Constitución y someterse a sus normas, garantizando que el poder se ejerza dentro de un marco legal establecido (Bonvecchi y Giraudy, 2007). Sin embargo, en algunos casos, los líderes políticos intentan modificar la Constitución para ampliar su poder o reducir los controles sobre sus decisiones; por esta razón, es fundamental que los ciudadanos y las instituciones defiendan la legalidad y eviten que se realicen cambios que favorezcan la concentración del poder en un solo grupo o individuo.

Las democracias no pueden funcionar correctamente sin la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil; los ciudadanos tienen la responsabilidad de vigilar a sus gobernantes, exigir transparencia y participar en los procesos políticos a través del voto, la protesta pacífica y el activismo. Una prensa libre e independiente también desempeña un papel crucial en la limitación del poder, al exponer abusos y proporcionar información a la ciudadanía; en regímenes donde el poder no está equilibrado, es común que los gobiernos intenten censurar la prensa o reprimir la participación ciudadana (Larralde, 2015). Por ello, la educación cívica y el acceso a información veraz son esenciales para que la población pueda exigir rendición de cuentas y evitar que el poder se concentre de manera indebida.

Si el poder en una democracia no está adecuadamente limitado, se pueden generar regímenes híbridos que combinan elementos democráticos con prácticas autoritarias; esto ocurre cuando los líderes electos utilizan su posición para debilitar la independencia de las instituciones, suprimir la oposición política o manipular los procesos electorales a su favor (Mosquera, 2005). En muchos casos, estos gobiernos siguen celebrando elecciones, pero el sistema está diseñado para favorecer a quienes ya están en el poder, reduciendo la competencia y socavando la democracia desde dentro; cuando esto sucede, la alternancia en el poder se vuelve casi imposible, y el país cae en una crisis política donde las instituciones dejan de representar verdaderamente los intereses de la ciudadanía.

La historia ofrece numerosos ejemplos de países donde la falta de límites al poder llevó al colapso de la democracia. En la Alemania de los años 30, Adolf Hitler utilizó mecanismos legales para consolidar su autoridad y eliminar la oposición, estableciendo un régimen totalitario; de manera similar, en América Latina ha habido casos en los que presidentes han modificado las constituciones para reelegirse indefinidamente, debilitando el sistema democrático y concentrando el poder en sus manos; sin embargo, también hay ejemplos positivos: en Estados Unidos, el sistema de pesos y contrapesos ha permitido evitar excesos de poder, y en países europeos como Alemania y Francia, la independencia judicial ha sido clave para mantener la estabilidad democrática. En efecto, estos casos demuestran que la existencia de instituciones fuertes y un marco legal bien diseñado son esenciales para proteger la democracia (Coudart, 2019).

Por otra parte, el equilibrio y la limitación del poder resultan fundamentales para la existencia de una democracia saludable y funcional; sin estos mecanismos, el sistema

político puede ser fácilmente manipulado para beneficiar a un pequeño grupo en detrimento de la población. De este modo, la separación de poderes, los controles institucionales, el respeto por la Constitución y la participación activa de la ciudadanía son herramientas clave para prevenir los abusos y garantizar que los gobiernos sean responsables y representativos. A pesar de que ninguna democracia es perfecta, aquellas que logran mantener un equilibrio adecuado en el ejercicio del poder son las que ofrecen mayores garantías de justicia, libertad y estabilidad a sus ciudadanos (Roldán, 2018). En este sentido, en mundo donde el autoritarismo sigue siendo una amenaza latente, fortalecer los límites del poder es más importante que nunca.

4.4. Inestabilidad del poder como desencadenante de una crisis política

La estabilidad del poder es un factor esencial para el buen funcionamiento de un sistema político, debido a que permite garantizar la continuidad de las instituciones y refuerza la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Sin embargo, cuando el poder se vuelve inestable debido a conflictos internos, luchas de poder o falta de legitimidad, se generan crisis políticas que pueden llevar al colapso del sistema democrático o al debilitamiento del Estado; la inestabilidad del poder puede manifestarse en diferentes formas, como cambios constantes de gobierno, golpes de Estado, disputas entre poderes del Estado y protestas masivas que exigen la renuncia de los líderes (Paredes y Encinas, 2020). En muchos casos, estos conflictos provocan una parálisis gubernamental, donde las decisiones importantes no pueden tomarse y la gobernabilidad se ve gravemente afectada.

Existen diversas razones por las que un sistema político puede volverse inestable. Una de las principales es la falta de legitimidad del gobierno, ya sea porque llegó al poder mediante procesos fraudulentos o porque ha perdido el apoyo de la población debido a malas decisiones o actos de corrupción; en otros casos, la inestabilidad surge de la fragmentación política, cuando los partidos o grupos de poder no logran ponerse de acuerdo para gobernar y generan un clima de enfrentamiento constante (Rosenblatt, 2006). También influyen factores económicos, como crisis financieras o altos niveles de desempleo, que debilitan la confianza en el gobierno y fomentan protestas y descontento social.

Cuando un país atraviesa una crisis política debido a la inestabilidad del poder, uno de los sectores más afectados es la economía. La incertidumbre política genera desconfianza en los inversores nacionales e internacionales, lo que puede provocar la fuga de capitales y

la caída de la inversión privada; además, en situaciones de crisis prolongada, el Estado suele recurrir a medidas económicas de emergencia, como el aumento del gasto público sin planificación adecuada o la impresión excesiva de dinero, lo que puede generar inflación y devaluación de la moneda (Fernández, 1979). En algunos casos, la crisis política conduce a la paralización de proyectos de desarrollo y a la disminución del crecimiento económico, afectando directamente la calidad de vida de la población.

Más allá de los efectos económicos, la inestabilidad política tiene un impacto profundo en la sociedad; en muchos casos, la falta de liderazgo claro y la ausencia de un rumbo definido generan incertidumbre y frustración entre los ciudadanos; esta situación puede llevar a un aumento de la violencia y la polarización social, donde diferentes sectores de la población se enfrentan entre sí en defensa de sus posturas políticas; además, las crisis políticas prolongadas suelen dar lugar a la erosión de las instituciones democráticas, debilitando el Estado de derecho y facilitando la violación de derechos humanos (Gabella, 2002). Cuando un gobierno no logra mantener la estabilidad, se crean las condiciones para la aparición de líderes populistas o autoritarios que prometen restablecer el orden a través de medidas extremas.

La historia está llena de ejemplos donde la inestabilidad del poder ha llevado a crisis políticas graves; en América Latina, muchos países han experimentado constantes cambios de gobierno, golpes de Estado y conflictos internos debido a la falta de consenso entre las fuerzas políticas; un caso emblemático es el de Argentina en la década de 2000, cuando la crisis económica y la falta de gobernabilidad llevaron a que el país tuviera cinco presidentes en menos de dos semanas (Roca, 2024). En otros casos, la inestabilidad ha dado lugar a guerras civiles, como en Venezuela en el siglo XIX, o a largos períodos de dictadura, como ocurrió en Chile tras el golpe de Estado de 1973; estos ejemplos demuestran que la falta de estabilidad en el poder puede tener consecuencias profundas y duraderas en la política y la sociedad.

Para evitar que la inestabilidad del poder derive en una crisis política, es fundamental contar con instituciones fuertes e independientes; un sistema judicial que garantice el cumplimiento de la ley, un parlamento que funcione de manera autónoma y un sistema electoral transparente son elementos clave para mantener el equilibrio del poder y evitar que los conflictos políticos se conviertan en crisis de Estado (Martínez, 2005). Además, la existencia de mecanismos de resolución de conflictos, como el diálogo entre partidos

políticos y la mediación de organismos internacionales, puede contribuir a reducir la polarización y a encontrar soluciones democráticas a los problemas de gobernabilidad.

En los casos más extremos, la inestabilidad del poder puede llevar al colapso total del Estado; esto ocurre cuando el gobierno pierde completamente su capacidad de ejercer autoridad y controlar el territorio, lo que da lugar al surgimiento de grupos armados, organizaciones criminales y movimientos separatistas (Asad, 2008). Ejemplos de esto se han visto en países como Somalia y Libia, donde la falta de un gobierno estable ha generado un vacío de poder que ha sido aprovechado por grupos extremistas y redes de tráfico ilegal; en América Latina, aunque no se han producido colapsos estatales en la misma magnitud, algunos países han enfrentado crisis políticas y de seguridad que han debilitado gravemente sus instituciones y han generado un clima de inestabilidad prolongado.

5. Jurisprudencia relevante

5.1. Acción competencial 004-2024-PCC/TC

En el presente auto del TC, en la parte de los antecedentes, se explica que la demandante ha solicitado una medida cautelar con el objetivo de suspender los efectos de una resolución emitida por la Corte Superior de Lima, la cual fue dictada dentro del cuaderno cautelar y declaró fundada la petición presentada por Aldo Vásquez y Luz Tello, ordenando la suspensión provisional de dos resoluciones legislativas, identificadas como Resolución Legislativa 008-2023-2024-CR y Resolución Legislativa 009-2023-2024-CR.

A través de dichas resoluciones, el Pleno del Congreso había decidido inhabilitar a Vásquez Ríos y Tello de Ñecco por un periodo de 10 años en su condición de miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia. Además de suspender los efectos de estas resoluciones legislativas, la decisión judicial impugnada también dispuso la paralización de cualquier acto posterior que se emitiera con el propósito de cumplir dichas resoluciones. Asimismo, ordenó la reposición inmediata de Vásquez y Tello en sus respectivos cargos dentro de la Junta Nacional de Justicia. Esta reposición se mantendría vigente hasta que se emita una resolución definitiva en última instancia dentro del proceso principal que evalúa el caso.

Adicionalmente, la parte demandante ha solicitado que, se ordene al PJ que no emita resoluciones de fondo o de carácter cautelar en cualquier otro proceso relacionado con el

tema, mientras se resuelve el proceso principal, buscando evitar que los tribunales adopten decisiones que cuestionen o anulen la facultad del congreso para iniciar procedimientos de acusación constitucional contra determinados funcionarios, facultad que está establecida en el artículo 99 de la Constitución. Entonces, con esta solicitud, la demandante pretende impedir que el PJ dicte resoluciones que puedan suspender o paralizar los procedimientos de acusación constitucional, anulen acuerdos adoptados en el transcurso de dichos procedimientos o intenten invalidar votaciones llevadas a cabo en el Pleno del Congreso.

Por otro lado, la presente resolución establece que las medidas cautelares dentro de los procesos competenciales buscan evitar que la decisión que se tome en el proceso principal pierda efectividad o se torne inejecutable, lo cual es especialmente relevante cuando lo que está en juego es la garantía del ejercicio de las competencias constitucionales de una entidad demandante, así como la preservación del principio de supremacía constitucional.

Por lo tanto, estas medidas funcionan como un mecanismo de protección temporal que impide que, mientras se resuelve el conflicto de fondo, se produzcan situaciones que hagan irreparable el daño o tornen ineficaz la decisión final del TC. De esta forma, se garantiza que las partes en litigio respeten los límites de sus competencias y no adopten actos que, en caso de una resolución adversa, resulten imposibles de revertir. En este contexto, estas medidas adquieren una relevancia especial en las disputas entre órganos del Estado, donde un posible abuso o extralimitación en el ejercicio de funciones podría generar consecuencias graves en la estructura institucional.

Asimismo, para que una medida cautelar en un proceso competencial pueda ser concedida, su análisis debe realizarse conforme a lo dispuesto en el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCO) y a la jurisprudencia establecida por el TC. Según el artículo 110 del NCPCO señala expresamente que el demandante tiene la posibilidad de solicitar al tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto que haya dado origen al conflicto competencial. No obstante, la concesión de estas medidas no es automática, ya que el TC ha establecido que su otorgamiento depende del cumplimiento de ciertos requisitos que deben verificarse de manera concurrente; es decir, no basta con que se alegue una posible afectación a las competencias de la entidad demandante, sino que se deben acreditar ciertos presupuestos jurídicos y fácticos que justifiquen la necesidad de la medida, Solo en caso de que se cumplan las condiciones, el tribunal podrá decidir si

procede conceder la suspensión solicitada o, por el contrario, si corresponde rechazarla y permitir que el acto impugnado siga produciendo efectos hasta que se resuelva el fondo del conflicto.

Además, para que se conceda una medida cautelar en un proceso competencial, deben cumplirse ciertos requisitos concurrentes que garantizan su justificación y necesidad. El primero de estos requisitos es la verosimilitud de la afectación competencial (*fumus bonis iuris*), el cual consiste en que el solicitante debe demostrar, mediante un examen preliminar de los actos en disputa, que existe un vicio en el ejercicio de las competencias, lo que implica que hay una posible afectación grave de las competencias que invoca. Pero, no se trata de decidir definitivamente sobre la competencia en cuestión, sino de evaluar, en una fase inicial, si la acción que se impugna parece afectar de manera inmediata y significativa a las competencias del solicitante, puesto que no busca un juicio final sobre la competencia, sino que examina si la solicitud tiene suficiente fundamento para justificar la adopción de una medida cautelar mientras se resuelve el fondo del asunto.

El segundo requisito importante es el peligro en la demora (*periculum in mora*), el cual implica que el solicitante debe probar que la situación es urgente y que si no se adopta la medida cautelar de inmediato, los efectos perjudiciales del acto impugnado podrían resultar irreversibles o muy graves. Dicho riesgo no solo debe ser posible, sino evidente, y debe demostrar que la afectación a sus competencias sería permanente si la medida no se concede de forma urgente, puesto que es relevante la necesidad de tomar decisiones rápidas para evitar daños irreparables que afecten el ejercicio de las competencias constitucionales del solicitante, ya que, si no se actúa con prontitud, la situación podría volverse irreversible.

El tercer requisito se refiere a la adecuación de la pretensión, que exige que la solicitud de suspensión del acto impugnado esté claramente vinculada al objeto que se pretende asegurar, es decir, la solicitud cautelar debe ser coherente con lo que se busca proteger, y esta relación debe ser razonable y proporcional, previniendo que la medida cautelar no sea desproporcionada en relación con el conflicto en cuestión. Además, otro principio importante es el de la reversibilidad de la medida, el cual establece que si se determina, al final del proceso, que no existió afectación a las competencias del solicitante, debe ser posible revertir la medida cautelar y restaurar el estado anterior.

Por otro lado, expresa que el congreso había solicitado una medida cautelar argumentando que su competencia para realizar juicios políticos a altos funcionarios del Estado está siendo vulnerada, pues, según lo establecido en los artículos 99 y 100 de la Constitución, y en el artículo 89 del Reglamento del Congreso, esta facultad es exclusiva y excluyente del poder legislativo. Entonces, solo el congreso tiene la potestad de procesar políticamente a funcionarios de alto rango mediante la acusación constitucional, la cual le permite examinar si un funcionario ha incurrido en una infracción constitucional y, de ser el caso, aplicar sanciones que pueden incluir la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas. Luego, la parte recurrente sostiene que esta prerrogativa es un mecanismo de control político fundamental dentro del sistema democrático, por lo que cualquier intento de interferencia por parte de otro poder del Estado podría afectar el equilibrio de poderes y la autonomía del congreso en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, la demanda manifiesta que el juicio político es un procedimiento de naturaleza estrictamente parlamentaria, cuyo objetivo es evaluar y sancionar infracciones constitucionales cometidas por altos funcionarios. Por ende, una vez determinado que un funcionario ha transgredido la Constitución, la sanción impuesta es de carácter político y no judicial, por lo que no puede ser revisada por tribunales ordinarios, salvo en lo concerniente al debido proceso formal. En ese sentido, se invoca la doctrina de los *interni corporis acta*, la cual establece que las decisiones internas de los órganos legislativos, en tanto se ajusten a sus normas y procedimientos, no pueden ser objeto de revisión judicial. Dicha postura ha sido respaldada por el TC en la Sentencia 00003-2022-PCC/TC, reafirmando la autonomía del congreso en la materia.

Por lo tanto, en el caso en concreto, el congreso llevó a cabo un proceso de juicio político que concluyó con la inhabilitación de Luz Tello y Aldo Vásquez, quienes eran miembros titulares de la JNJ. Este procedimiento se inició con la presentación de la denuncia constitucional 373 y culminó el 7 de marzo de 2024, cuando el congreso sometió a votación la acusación constitucional detallada en el informe final. Al día siguiente, se emitieron las resoluciones legislativas que oficializaron la inhabilitación de ambos funcionarios. Posteriormente, el 14 de marzo de 2024, la JNJ acató esta decisión mediante la publicación de las Resoluciones 387-2024-JNJ y 388-2024-JNJ, declarando la vacancia de los cargos que ocupaban los mencionados integrantes y con estas resoluciones, se materializó la separación de ambos funcionarios de sus puestos dentro de la JNJ, en cumplimiento de lo dispuesto por el congreso.

Sin embargo, antes de que se produjera la votación en el congreso, varios miembros de la JNJ, incluyendo a Luz Tello y Aldo Vásquez, presentaron el 5 de marzo de 2024 una demanda de amparo ante el PJ, solicitando la nulidad de todo lo actuado en relación con la denuncia constitucional, argumentando que el proceso en su contra debía quedar sin efecto. Específicamente, pidieron la anulación de la acusación constitucional, el informe final que sustentaba la denuncia y la votación parlamentaria que eventualmente los inhabilitaría. También solicitaron que se dejara sin efecto cualquier acto posterior que confirmara su destitución o inhabilitación, pues, los demandantes buscaban impedir que el congreso siguiera adelante con el procedimiento, argumentando que la decisión de inhabilitarlos debía ser revisada por el PJ para garantizar el respeto al debido proceso y evitar una afectación indebida a sus derechos fundamentales.

Asimismo, por un lado, el 11 de marzo de 2024, Luz y Aldo, quienes habían sido inhabilitados por el congreso, presentaron una solicitud de medida cautelar ante el PPJ, pidiendo que se suspendiera temporalmente la decisión que los apartaba de sus cargos y que se ordenara su restitución mientras se resolvía el proceso de amparo que habían interpuesto previamente. Su solicitud fue atendida de manera favorable mediante la resolución que dispuso su reincorporación provisional, y esta decisión judicial tuvo como efecto inmediato frenar la ejecución de la inhabilitación y permitir que ambos funcionarios retomaran sus funciones dentro de la JNJ, al menos mientras se definía el fondo del litigio. Entonces, la medida cautelar les otorgó una protección temporal, permitiendo que pudieran seguir en sus cargos hasta que se decidiera si la inhabilitación dictada por el congreso era válida o no desde el punto de vista constitucional y legal.

Por su parte, el congreso, en su escrito sobre la medida cautelar, explicó que la solicitud presentada por Tello y Vásquez dentro del proceso de amparo tenía como finalidad suspender todos los efectos jurídicos de las decisiones adoptadas el 7 de marzo de 2024 en su contra, es decir, buscaban que la votación parlamentaria que determinó su inhabilitación quedara sin efecto, así como cualquier acto posterior que derivara de ella. Además, solicitaron la suspensión de todo el proceso relacionado con la Denuncia Constitucional 373, que había servido de fundamento para acusarlos de infracción constitucional. Entonces, lo que pretendían era impedir que el congreso pudiera ejecutar la decisión de inhabilitarlos hasta que el PJ se pronunciara sobre la legalidad y legitimidad del procedimiento. Con esta estrategia, los demandantes buscaban conservar su lugar dentro de la JNJ y evitar que la sanción impuesta por el Congreso se hiciera definitiva

antes de que un juez pudiera evaluar si, durante el proceso, se habían respetado sus derechos.

Respecto a ello, el congreso ha manifestado su desacuerdo con la medida cautelar concedida en el proceso de amparo interpuesto por Vásquez y Tello, argumentando que dicha medida busca someter a control constitucional una decisión que, según su criterio, es de naturaleza política y discrecional. Por otra parte, desde la perspectiva del congreso, la inhabilitación de los mencionados funcionarios fue adoptada en el ejercicio de sus facultades exclusivas y soberanas, por lo que considera que cualquier intento de anulación por parte del PJ podría interpretarse como una interferencia indebida en las atribuciones del Parlamento.

Por consiguiente, el congreso sostiene que sus decisiones en materia de acusaciones constitucionales y juicios políticos deben ser respetadas y que la intervención judicial en este tipo de asuntos podría alterar el principio de separación de poderes; asimismo, para la representación parlamentaria, la revisión judicial de actos como la inhabilitación de miembros de la JNJ constituye un riesgo para la autonomía del poder legislativo y sienta un precedente que podría debilitar su función de control político sobre altos funcionarios del Estado.

No obstante, la Corte Superior emitió la resolución que declaró fundada la solicitud de medida cautelar presentada por Vásquez y Tello, en consecuencia, ordenó la suspensión provisional de los efectos de las Resoluciones Legislativas N° 008-2023-2024-CR y N° 009-2023-2024-CR, emitidas por el congreso, que establecían la inhabilitación de ambos funcionarios por un período de 10 años. Además, la resolución dispuso la paralización de cualquier acto posterior que ejecutara la inhabilitación y ordenó la restitución inmediata de los afectados en sus cargos como miembros titulares de la JNJ, al menos hasta que se emita una resolución definitiva en la última instancia del proceso de amparo. Dicha decisión judicial se fundamentó en la necesidad de evitar un posible perjuicio irreparable para los demandantes mientras se resuelve el fondo del litigio. Finalmente, la Sala Constitucional dispuso que la secretaría de sala comunique esta resolución de manera inmediata y bajo estricta responsabilidad, asegurando su cumplimiento sin dilaciones.

Pero, la parte demandante considera que la resolución emitida por la sala constitucional afecta directamente la facultad que la Constitución, en su artículo 100, otorga al congreso para ejercer su función político-punitiva, pues, esta función le permite al parlamento

sancionar a altos funcionarios mediante el procedimiento de acusación constitucional, lo que, en este caso, llevó a la inhabilitación de Tello y Vásquez. Sin embargo, la medida cautelar dictada por la Corte Superior dejó sin efecto dicha sanción, permitiendo que los afectados fueran restituidos en sus cargos.

También, la parte demandante señala que la decisión judicial anuló los actos administrativos realizados en cumplimiento de la inhabilitación, específicamente la declaración de vacancia de ambos funcionarios, la cual fue dispuesta por el presidente de la JNJ con base en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de dicha entidad. Según su postura, la intervención del PJ ha interferido con la ejecución de una decisión legítima del congreso, afectando el ejercicio de sus competencias constitucionales y generando un conflicto de poderes.

Asimismo, el demandante sostiene que la sala constitucional ha incurrido en un desacato manifiesto a lo establecido por el TC en la sentencia 00003-2022-PCC/TC, así como a lo dispuesto en el artículo 112 del NPCPC, que establece el carácter vinculante de las sentencias competenciales, pues, argumenta que la medida cautelar no solo suspendió la sanción impuesta por el congreso, sino que también emitió un juicio anticipado sobre la constitucionalidad de dicha decisión, lo que excede el ámbito de una medida provisional.

Por lo tanto, en su opinión, la sala constitucional ha asumido una postura que contradice el orden constitucional al dejar sin efecto una sanción política antes de que se emita una sentencia definitiva en el proceso de amparo. Asimismo, advierte que esta resolución representa una ejecución anticipada de un fallo de fondo aún inexistente, lo que significa que el PJ ha intervenido en un asunto que corresponde de manera exclusiva al congreso. Desde esta perspectiva, la parte demandante considera que la decisión judicial altera el equilibrio entre los poderes del Estado y crea un precedente que podría debilitar las competencias del congreso en el futuro.

Por lo tanto, el TC luego de realizar un análisis preliminar, considera que existen razones para pensar que la primera resolución, podría presentar un problema de competencia, puesto que, según su evaluación, esta resolución dejó sin efecto dos resoluciones legislativas del congreso, las cuales fueron emitidas como parte de un juicio político que se realizó en aplicación de los artículos 99 y 100 de la Constitución. Dichos artículos establecen que el congreso tiene la facultad exclusiva y excluyente para llevar a cabo procedimientos de acusación constitucional contra altos funcionarios del Estado. Por ello,

el tribunal señala que la decisión judicial podría haber interferido con una atribución exclusiva del PJ, generando un posible conflicto de competencias. Entonces, si la medida cautelar anuló una decisión adoptada por el congreso en el ejercicio de su función político-punitiva, se podría estar vulnerando la separación de poderes, ya que el PJ estaría asumiendo una función que, según la Constitución, corresponde únicamente al parlamento.

Además, el TC recalca que los actos que el congreso lleva a cabo dentro de sus competencias exclusivas deben considerarse constitucionalmente válidos hasta que sean anulados por una autoridad que tenga la potestad legítima para hacerlo. Por ello, al igual que las leyes emitidas por el congreso gozan de una presunción de constitucionalidad, las decisiones adoptadas en el marco de un juicio político deben ser consideradas legítimas y vinculantes para todas las entidades del Estado, lo que significa que ninguna autoridad puede desconocerlas arbitrariamente ni dejarlas sin efecto sin seguir el debido proceso. En este contexto, el tribunal recuerda que las decisiones del congreso deben ser respetadas y aplicadas mientras no sean invalidadas de manera legítima, ya que de lo contrario se estaría generando una inestabilidad institucional y una posible vulneración del orden constitucional.

5.2. Sentencia. N.º 00004-2022-PCC/TC

La presente sentencia resuelve un conflicto de competencia entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, originado por la interpretación de una cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros en noviembre de 2022. El Congreso rechazó de plano esta cuestión vinculada al Proyecto de Ley 3570/2022-PE, que proponía derogar la Ley 31399 sobre participación ciudadana. Sin embargo, el Ejecutivo interpretó dicho rechazo como una denegatoria de confianza, generando la renuncia del gabinete ministerial.

El TC declaró fundada la demanda del Congreso, anuló el acuerdo del Consejo de Ministros que consideraba el rechazo de plano como denegatoria, y reafirmó que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión sobre la cuestión de confianza. Asimismo, precisó que este mecanismo solo puede ser usado por el Ejecutivo respecto a competencias propias y no para intervenir en ámbitos exclusivos del Parlamento, como la reforma constitucional. La decisión del TC restablece el equilibrio de poderes y excluye

la figura de la “denegatoria fáctica” que pretendía asumir el Ejecutivo, fortaleciendo el principio de separación de poderes.

Sobre los antecedentes se tiene que, el 29/11/2022, el Congreso de la República presentó una demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, representado por su presidente. Esta acción fue motivada por la percepción de que el Ejecutivo había vulnerado competencias exclusivas del Parlamento al interpretar, por su cuenta, la denegación de una cuestión de confianza. Según el Congreso, esta actuación excede las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y representa una invasión a su esfera funcional. En efecto, el Congreso afirma que solo él tiene la facultad de interpretar sus propias decisiones.

Además, sostiene que la interpretación unilateral del Ejecutivo afecta directamente sus prerrogativas. Esta demanda fue respondida por el procurador del Ejecutivo, quien negó todos los argumentos y solicitó que se declare infundada. Así, se configuró un debate constitucional de gran relevancia. El conflicto materia de este proceso se centra en quién tiene la competencia para decidir el sentido de una cuestión de confianza. Es decir, si esta interpretación le corresponde únicamente al Congreso o si el Ejecutivo puede hacerlo por sí mismo. La controversia radica también en el contenido del Proyecto de Ley 3570/2022-PE.

Respecto a la demanda planteada se tiene que, el Congreso, sostuvo que el caso constituye un conflicto de competencia atípico por menoscabo en sentido estricto. Esto se debe, según su argumento, a que tanto la presentación de la cuestión de confianza por el entonces presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, como la aceptación de su renuncia, lesionaron sus atribuciones constitucionales.

La sesión clave ocurrió el 17/11/2022, cuando Torres planteó la cuestión de confianza vinculada a un proyecto de ley con carácter de urgencia. Dicha propuesta pretendía derogar la Ley 31399, que modificaba la Ley 26300 sobre mecanismos de participación ciudadana. Posteriormente, el 24/11/2022, el Congreso rechazó de plano dicha cuestión de confianza. Este rechazo fue comunicado mediante oficio al Consejo de Ministros. El mismo día, el presidente de la República interpretó que el Congreso había denegado la confianza. En consecuencia, aceptó la renuncia de Aníbal Torres. Esta secuencia de hechos fue formalizada el 25/11/2022 con una resolución suprema.

El Congreso alega que la interpretación realizada por el Ejecutivo vulnera gravemente su autonomía. Para ello, destaca que la renuncia del presidente del Consejo de Ministros fue aceptada sobre la base de una supuesta denegación de confianza, cuando en realidad lo que ocurrió fue un rechazo de plano. En este contexto, el Parlamento enfatiza que esa interpretación sólo le corresponde a él. Además, sostiene que tal proceder afecta sus funciones legislativas, especialmente en lo relativo a la aprobación y modificación de leyes orgánicas. También impacta el procedimiento de reforma constitucional, que está claramente delimitado por la Constitución.

Al arrogarse el Ejecutivo la facultad de interpretar la decisión del Congreso, se rompe el equilibrio de poderes. La actuación del Ejecutivo no sólo interfiere, sino que invade competencias legislativas. Para reforzar su posición, el Congreso cita los artículos 102 y 106 de la Constitución. Estos establecen que las leyes orgánicas son de competencia exclusiva del Congreso. En consecuencia, el planteamiento de confianza sobre tales materias resulta inconstitucional.

En relación con el fondo del asunto, el Congreso resalta que el Proyecto de Ley 3570/2022-PE pretendía modificar normas sobre participación ciudadana que son materia de ley orgánica. Por tanto, no podía ser objeto de cuestión de confianza; es decir, el Congreso denuncia que el Ejecutivo intentó condicionar su función legislativa a través de un mecanismo constitucional inaplicable en este caso. Al respecto, enfatiza que la decisión de modificar o derogar leyes orgánicas es potestad exclusiva del Legislativo.

Además, indica que se pretendió intervenir indirectamente en los procedimientos de reforma constitucional, lo cual representa una amenaza al principio de separación de poderes; en este contexto, recuerda que existen reglas precisas en el artículo 206 de la Constitución para modificar la Carta Magna. Por ello, advierte que la cuestión de confianza no puede emplearse como vía indirecta para alterar estos procesos. De acuerdo con esta argumentación, el Congreso considera que esta actuación constituye un uso distorsionado del mecanismo de confianza; en consecuencia, solicita que se invalide dicha cuestión de confianza.

Además de ello, el Congreso considera que el Ejecutivo no puede utilizar la cuestión de confianza para presionar reformas constitucionales; ante ello, esta posición se fundamenta en el respeto al artículo 206 de la Constitución, que establece procedimientos rigurosos para modificarla. En ese sentido, sólo el Congreso puede aprobar reformas mediante una

mayoría calificada o mediante un referéndum, previa aprobación parlamentaria; de modo que, cualquier intento del Ejecutivo por interferir en este ámbito es considerado ilegítimo.

Además, el Congreso subraya que ni el Consejo de Ministros ni el Presidente tienen la capacidad para modificar el procedimiento de reforma; asimismo, recuerda que cualquier intento de alterar el rol del referéndum requiere pasar por los filtros legislativos establecidos. En consecuencia, el uso de la cuestión de confianza para este fin constituye una injerencia indebida, por tanto, el Congreso considera que se ha atentado contra el orden constitucional vigente, ya que la intención de forzar una reforma sin respetar el procedimiento vulnera la institucionalidad democrática.

En su argumentación, el Congreso también recurre a la jurisprudencia del TC. En particular, menciona la Sentencia 00022-2004-AI/TC, que establece que las leyes orgánicas forman parte del desarrollo constitucional; además de ello, esta jurisprudencia refuerza la tesis de que el Parlamento es el único competente para regular estas materias. Así, cualquier interferencia del Ejecutivo en la aprobación, modificación o derogación de leyes orgánicas es inconstitucional.

Además, el Congreso cita la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355, la cual establece de manera clara que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión respecto a la cuestión de confianza; esta disposición fue avalada por el TC en la Sentencia 00032-2021-PI/TC. Por lo tanto, el Ejecutivo no puede atribuirse dicha facultad; en consecuencia, el desconocimiento de esta normativa por parte del Consejo de ministros vulnera directamente la legalidad. Por ende, se exige el respeto estricto al principio de separación de poderes.

En esa línea, el Congreso enfatiza que ni el presidente ni el Consejo de Ministros pueden interpretar el rechazo de una cuestión de confianza; según su posición, esta atribución corresponde de manera exclusiva al Parlamento, conforme a lo establecido en la normativa vigente. Por ello, advierte que cualquier actuación contraria a ello implica una usurpación de funciones; por otro lado, el Congreso sostiene que se ha producido una ruptura del principio de separación de poderes, la cual se habría concretado al aceptar la renuncia del primer ministro basándose en una interpretación unilateral. Asimismo, señala que el Poder Ejecutivo ha actuado al margen de la Constitución; por consiguiente, considera que esta actuación no solo es inválida, sino que también representa un peligro para la estabilidad institucional. En ese contexto, el Parlamento pide que se restablezca el

orden constitucional, solicita que el TC reconozca su competencia exclusiva y exige que se anulen los actos emitidos en virtud de esa interpretación indebida con el fin de preservar la autonomía del Congreso.

El Congreso insiste en que la actuación del Ejecutivo desconoció abiertamente la interpretación del TC; mediante sus decisiones, el Poder Ejecutivo ignoró sentencias vinculantes que delimitan claramente las competencias entre poderes del Estado. Como resultado, se ha generado un escenario de conflicto que, además de ser inconstitucional, compromete la estabilidad del régimen democrático.

En consecuencia, el Congreso sostiene que se ha vulnerado el artículo 43 de la Constitución, el cuál consagra el principio de separación de poderes; asimismo, sostiene que la interpretación del Ejecutivo fue completamente arbitraria. Dicha arbitrariedad se habría traducido en la aceptación indebida de la renuncia del primer ministro, una decisión que carece de sustento jurídico; por tanto, solicita que se declare nula. Con este pedido, el Congreso busca que se establezca un precedente que impida futuros excesos del Ejecutivo y que, a su vez, proteja las competencias constitucionales del Legislativo.

Adicionalmente, el Congreso resalta que el Poder Ejecutivo pretendió dar por hecho la denegación de confianza, sin esperar una respuesta formal del Parlamento; de modo que, según el Congreso se trata de una interpretación subjetiva y no permitida por la Constitución. Por ello, enfatiza que cualquier decisión sobre la cuestión de confianza debe provenir exclusivamente del Congreso. La Mesa Directiva tiene competencia para rechazar de plano una cuestión, y ese rechazo no implica necesariamente la denegación de confianza. Confundir ambas figuras representa un error jurídico grave. Más aún, si ello conlleva consecuencias políticas como la renovación del gabinete. En ese contexto, el Congreso pide que se deje sin efecto todo lo actuado con base en esa interpretación. Incluyendo, por supuesto, la aceptación de la renuncia de Aníbal Torres. A juicio del Parlamento, esa decisión fue precipitada e inconstitucional. Asimismo, no se respetaron los mecanismos formales establecidos.

En el plano normativo, el Congreso también remarca la importancia de la Ley 31399. Esta norma modificó la Ley 26300 y tiene un valor especial en el diseño institucional. El Proyecto 3570/2022-PE, impulsado por el Ejecutivo, pretendía su derogación a través de una cuestión de confianza. Este intento fue percibido por el Congreso como un mecanismo para forzar una reforma constitucional indirecta. Lo anterior constituye un

uso desviado del mecanismo de confianza. Además, se habría pretendido eliminar los filtros del Congreso para someter reformas a referéndum. Esta acción debilita el equilibrio institucional y pone en riesgo la función deliberativa del Parlamento. En consecuencia, el Congreso considera que se pretendió imponer una agenda política por la vía de presión; por tal motivo, solicita que se invalide la cuestión de confianza planteada con el objetivo de restaurar los límites funcionales entre los poderes e impedir el uso instrumental del mecanismo de confianza en el futuro.

Como parte de su petitorio, el Congreso solicita que se reconozca su competencia exclusiva para interpretar el sentido de sus decisiones, lo cual considera crucial para preservar su autonomía funcional. En este sentido el Parlamento no acepta que el Ejecutivo pueda interpretar de manera unilateral un rechazo de plano, insistiendo en que dicha facultad corresponde solo al órgano que tomó la decisión.

De igual manera, solicita que se anule la sesión del Consejo de Ministros del 24/11/2022; en dicha sesión, el Ejecutivo concluyó que se había producido una denegación de confianza, una interpretación que, según el Congreso, se adoptó sin respetar el marco legal y sin esperar una respuesta expresa del Congreso. Así, sostiene que se configuró una intromisión indebida en el ámbito parlamentario. El Congreso considera que dicha actuación no puede ser tolerada. Por ello, acude al TC. y espera que este declare nulos todos los actos derivados de esa interpretación indebida, así como que se restablezca el respeto al orden constitucional.

Finalmente, el Congreso enfatiza que este caso trasciende un conflicto puntual; se trata de una disputa que pone a prueba el equilibrio de poderes en un sistema democrático donde la cuestión de fondo es quién tiene la última palabra sobre la interpretación de una cuestión de confianza. Según el Parlamento, permitir que el Ejecutivo interprete su sentido implica debilitar las bases del régimen democrático. Por eso, insiste en que el respeto a la Constitución y la jurisprudencia del TC es irrenunciable. Además, este conflicto podría sentar un precedente nocivo si no se resuelve con claridad. El Congreso aspira a que se reafirme su competencia exclusiva en esta materia. Al hacerlo, se fortalecerá el principio de legalidad y el respeto entre poderes. En consecuencia, solicita al TC que emita un fallo categórico. Uno que delimite las competencias y restituya el equilibrio institucional. Así, se podrá evitar que se repitan actos similares en el futuro.

Respecto a los fundamentos, en específico sobre la cuestión procesal previa se establece que, en primer lugar, aunque el Consejo de Ministros que planteó la cuestión de confianza ya fue reemplazado, el TC considera que eso no implica la sustracción de la materia, es decir, no elimina la necesidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto. Según el artículo 104 del Nuevo Código Procesal Constitucional, una vez admitida una demanda competencial, el proceso continúa bajo impulso del propio TC debido al interés público involucrado; incluso si el acto cuestionado ya concluyó, el artículo 112 permite declarar la nulidad de disposiciones viciadas por incompetencia, de modo que no se pueda frustrar la intervención del TC con acciones apresuradas que busquen evadir el control constitucional.

En segundo término, si el TC encontrara que el acto del Ejecutivo fue inconstitucional, ello también invalidaría todos los actos posteriores que se deriven de dicho acto viciado; ante ello, permitir que actos inconstitucionales escapen al control solo por haber concluido antes de que se emita la sentencia sería un peligroso precedente que desnaturaliza la función de ordenamiento y pacificación que cumple el TC. Por ello, el TC reafirma su competencia jurisdiccional para resolver esta controversia, y desestima que haya una sustracción de la materia; además de que se prioriza el control del respeto al equilibrio de poderes, sin importar si ya hubo cambios en el gabinete.

Por último, se establece que el núcleo de la controversia es la interpretación que hizo el Poder Ejecutivo sobre el rechazo de plano de la cuestión de confianza planteada para aprobar el Proyecto de Ley 3570/2022-PE; ante ello, el Congreso alega que dicha interpretación vulneró sus competencias constitucionales en tres aspectos claves: la regulación de leyes orgánicas, la reforma constitucional y el tratamiento de la cuestión de confianza. Por ello, el TC debe resolver quién es la autoridad competente para interpretar la negativa de confianza y si la actuación del Ejecutivo fue un ejercicio legítimo de sus funciones o un menoscabo a las atribuciones parlamentarias, lo cual exige examinar el alcance normativo del reglamento del Congreso.

Asimismo, respecto a la jerarquía y contenido del reglamento del Congreso, se establece que, el TC destaca que el Reglamento del Congreso tiene una jerarquía normativa especial otorgada por el artículo 94 de la Constitución, que le confiere fuerza de ley; aunque se le denomine “Reglamento”, no se trata de una norma secundaria; por el contrario, es una fuente primaria del derecho que solo se subordina a la Constitución.

Del mismo modo, este reglamento posee una naturaleza equiparable a la de una ley orgánica, debido a que regula la estructura y funcionamiento del Congreso, lo cual es competencia reservada para este tipo de norma; en apoyo de ello, el artículo 1 del propio Reglamento refuerza su estatus al señalar explícitamente que tiene fuerza de ley, precisando funciones, organización y procedimientos parlamentarios, y garantizando los derechos y deberes de los congresistas.

En esa línea, el TC también destaca que el Reglamento del Congreso regula diversos procedimientos parlamentarios, incluyendo el legislativo, el de control político y los procedimientos especiales. En particular, dentro del control político, se encuentra el trámite de la cuestión de confianza, un mecanismo que permite al Congreso pronunciarse sobre la política general del gobierno y sus principales medidas; lo cual resulta clave para el equilibrio de poderes y refleja el rol central del Congreso como fiscalizador, legislador y representante de los ciudadanos. Además de ello, según el artículo 64 del Reglamento regula estos procesos, y el artículo 86 establece el procedimiento para exigir responsabilidad política a los ministros o al Consejo de Ministros, reafirmando la importancia del Reglamento como guía normativa del funcionamiento democrático del Parlamento.

Respecto a la cuestión de confianza se tiene que, esta es introducida en el constitucionalismo peruano como mecanismo de equilibrio frente a la censura ministerial del Congreso, tiene dos modalidades claramente diferenciadas según el TC. Por un lado, se encuentra la cuestión de confianza obligatoria, regulada en el artículo 130 de la Constitución, que debe plantearse cada vez que se conforma un nuevo gabinete; esta busca obtener del Congreso un voto de confianza que legitime al Consejo de Ministros y permita la exposición de la política general del gobierno. Además de ello, dicha confianza se otorga o se deniega mediante votación en el Pleno del Congreso, y su rechazo implica que el Presidente de la República busque consensos más amplios con la mayoría parlamentaria; por lo que este tipo de confianza no es una opción, sino un paso esencial para el inicio de la gestión gubernamental.

Por otro lado, el artículo 133 regula la cuestión de confianza facultativa, la cual puede ser presentada por cualquier ministro de forma individual o por el presidente del Consejo de Ministros a nombre del gabinete; en este caso, su denegatoria conlleva consecuencias distintas: si es rechazada a un ministro, este debe renunciar; si es al gabinete, implica su

crisis total y la dimisión de todos sus integrantes. Además de ello, a diferencia de la cuestión obligatoria, la facultativa tiene un carácter más amplio y flexible, pues no está sujeta a materias específicas, como lo señala la Sentencia 00006-2018-PI/TC. Ante ello, esta apertura busca dotar al Ejecutivo de herramientas para solicitar respaldo político del Congreso a fin de implementar su agenda, en el marco de un equilibrio entre poderes.

Sin embargo, el TC también ha precisado los límites de esta figura que relación con las cuestiones de confianza vinculadas a reformas constitucionales, la Sentencia 00006-2019-CC/TC advierte que los fundamentos que avalaban este uso no contaron con mayoría suficiente, por lo que no constituyen un precedente vinculante. Como consecuencia, se refuerza la competencia del Congreso para legislar sobre los límites de la cuestión de confianza, siempre dentro del marco constitucional; asimismo, el control de esta herramienta por parte del Congreso no vulnera la autonomía del Ejecutivo, sino que responde a la necesidad de mantener un balance institucional, siendo esencial en el presente caso delimitar qué normas constitucionales son aplicables a la controversia sobre la cuestión de confianza facultativa.

Respecto al bloque de constitucionalidad aplicable al presente caso se tiene que, en primer término, el bloque de constitucionalidad aplicable a la cuestión de confianza facultativa está conformado por los artículos 132 y 133 de la Constitución peruana; estos preceptos regulan que el Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Ejecutivo mediante el rechazo de dicha cuestión, la cual debe ser planteada únicamente por iniciativa ministerial.

En este sentido, si un ministro plantea la cuestión de confianza y esta es rechazada, se genera la obligación de renunciar; en cambio, si lo hace el Presidente del Consejo de Ministros y el Congreso le rehúsa la confianza, se produce la crisis total del gabinete. Cabe señalar que estos artículos fueron desarrollados por la Ley 31355, la cual fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad; sin embargo, al no alcanzarse los votos necesarios en el TC, esta fue desestimada, consolidando su vigencia y dotándola de autoridad de cosa juzgada, conforme al Nuevo Código Procesal Constitucional.

A continuación, la Ley 31355 precisa que la cuestión de confianza facultativa solo puede plantearse respecto de materias que competen directamente al Poder Ejecutivo y estén vinculadas con la ejecución de la política general de gobierno, dicha política se encuentra definida en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158), la cual la concibe como el

conjunto de políticas nacionales orientadas a garantizar el normal funcionamiento del Estado y el bienestar de la población. De este modo, la norma excluye expresamente de este mecanismo las materias relativas a reformas constitucionales, así como aquellas que interfieran en las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso o de los organismos constitucionalmente autónomos. Por tanto, el Ejecutivo no puede invocar este mecanismo en ámbitos ajenos a su competencia funcional ni para condicionar decisiones del Parlamento.

Finalmente, el Reglamento del Congreso refuerza esta delimitación al establecer que solo los ministros pueden plantear cuestión de confianza, y que debe ser debatida y votada en el Pleno; asimismo, precisa que el resultado de la votación debe ser comunicado formalmente al Ejecutivo. Además, la Mesa Directiva tiene la facultad de rechazar de plano las proposiciones de confianza que provengan de actores no autorizados o que busquen afectar cláusulas constitucionales intangibles o competencias exclusivas del Legislativo u otros órganos autónomos. Importa destacar que esta declaración de improcedencia por parte del Congreso no equivale a una denegatoria de la confianza, lo que impide que el Ejecutivo la interprete como tal. En este contexto normativo, el TC analizará los supuestos en los que no se concede la confianza solicitada al Congreso.

Por otro lado, respecto a la competencia para valorar la cuestión de confianza se determina que, el TC analiza el tratamiento constitucional y reglamentario de la cuestión de confianza, señalando que los términos “rechazar”, “rehusar” y “negar” aparecen en los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución, respectivamente; aunque diferentes en su forma, deben ser interpretados como sinónimos porque todos suponen un análisis sustancial por parte del Congreso sobre el fondo del asunto planteado por el Ejecutivo. Por consiguiente, se deben seguir los procedimientos establecidos en la ley y el reglamento parlamentario, garantizando así una decisión formal y debidamente fundamentada, de modo que se eviten interpretaciones arbitrarias y consolide la institucionalidad democrática.

Según el artículo 86 del Reglamento del Congreso, la negación de la cuestión de confianza solo puede considerarse como tal si cumple ciertos requisitos esenciales: el análisis del fondo del pedido, la votación del Pleno luego del debate, y la comunicación formal de la decisión al Presidente de la República. Esta regulación garantiza que una negativa tenga respaldo parlamentario expreso, evitando que se califique como rechazo cualquier

omisión o acto informal; además, se reconoce que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su propia decisión, afirmando su autonomía funcional frente al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el Reglamento introduce una figura distinta: el rechazo de plano, que no equivale a una negativa de la confianza; esta figura se refiere a la verificación previa de aspectos formales, como la legitimación de quien plantea la cuestión o las materias excluidas por mandato constitucional. De modo que, si una proposición vulnera principios como la intangibilidad constitucional o interfiere en competencias exclusivas del Congreso, puede ser rechazada de plano por la Mesa Directiva sin pasar al debate de fondo; por ende, este mecanismo actúa como un filtro previo que protege el marco constitucional y la división de poderes.

Finalmente, se establece una tercera categoría: la improcedencia de la cuestión de confianza, que se configura cuando la propuesta incumple lo previsto en el artículo 86 del Reglamento, debiendo ser declarada por el Pleno del Congreso con informe previo de la Comisión de Constitución. A diferencia del rechazo de plano, esta requiere una evaluación más detallada y la participación del Pleno. Por ejemplo, en países como España e Italia tienen regulaciones similares, donde también se establecen límites previos y materias excluidas para el planteamiento de la cuestión de confianza. Así, el artículo 86 regula con claridad tres figuras distintas: el rechazo de plano, la improcedencia, y el rechazo sustantivo, siendo solo este último el que puede generar consecuencias políticas como la crisis del gabinete o la disolución del Congreso.

En adición, respecto a la competencia para valorar la cuestión de confianza se destaca que, en primer lugar, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31355 establece con claridad que solo el Congreso de la República tiene la competencia para interpretar el sentido de su decisión respecto a la cuestión de confianza, la cual debe ser aprobada o rechazada mediante votación, conforme al Reglamento del Congreso. Esta interpretación es exclusiva del Legislativo, lo cual impide que el Poder Ejecutivo le otorgue un significado distinto. En ese sentido, el resultado de dicha votación solo surtirá efectos una vez que se comunique expresamente al Ejecutivo, a través de un oficio; por lo tanto, se establece un procedimiento claro, formal y cerrado para evitar ambigüedades entre poderes, lo cual responde al principio de colaboración y a la necesidad de garantizar una coordinación institucional adecuada.

En segundo lugar, el TC ha enfatizado que, si bien debe existir una interacción entre poderes, esta debe realizarse respetando los límites competenciales definidos por la Constitución. Así que, mientras el Congreso interpreta sus propias leyes y resoluciones, el Poder Judicial lo hace al impartir justicia, y el TC es el máximo intérprete de la Carta Magna, el Poder Ejecutivo está obligado a cumplir la Constitución, las leyes y las sentencias judiciales, sin poder atribuirse funciones interpretativas más allá de su competencia. En consecuencia, el Congreso es quien tiene pleno conocimiento de la voluntad expresada en sus decisiones y, por tanto, debe ser la única entidad autorizada para interpretar el rechazo o aprobación de una cuestión de confianza.

En tercer lugar, se recalca que la figura de la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza no tiene sustento en el ordenamiento jurídico peruano; ante ello, admitir que el Ejecutivo pueda interpretar una negativa implícita con base en actos del Congreso sería permitirle decidir arbitrariamente cuándo se le ha denegado la confianza, lo cual quebraría la separación de poderes. Por ello, se precisa que la confianza solo puede entenderse denegada cuando existe una decisión expresa del Congreso. El TC también ha ratificado que incluso los rechazos de plano o declaraciones de improcedencia no constituyen un rechazo de confianza, sino una respuesta sobre la materia planteada.

En cuarto lugar, el TC cuestiona duramente lo sostenido en la Sentencia 00006-2019-CC/TC, la cual avaló que el Poder Ejecutivo podía interpretar una “denegación fáctica” incluso cuando existía una votación formal a favor, dicha interpretación se considera inconstitucional, pues otorgó al Ejecutivo un poder excesivo que permitió la disolución del Congreso sin cumplir con los supuestos previstos en la Constitución. Además, se reconoció erróneamente que el Ejecutivo podía plantear cuestión de confianza sobre materias que son de competencia exclusiva del Legislativo, como las leyes orgánicas o la elección de magistrados del TC, lo que representó una clara intromisión y desequilibrio de poderes.

El TC concluye que el Ejecutivo solo puede plantear cuestión de confianza sobre materias directamente vinculadas con su política general, conforme al artículo 130 de la Constitución; por ende, no puede usar esta herramienta para condicionar competencias ajenas ni interpretar los actos del Congreso de forma autónoma. Asimismo, toda denegatoria debe ser expresa, y corresponde exclusivamente al Congreso determinar su alcance y consecuencias; de modo que, se proteja el principio de separación de poderes y

se garantiza que el mecanismo de la cuestión de confianza no sea desvirtuado ni utilizado como instrumento de presión o dominación por parte del Ejecutivo sobre el Legislativo.

Asimismo, respecto al análisis de la cuestión de confianza planteada respecto del Proyecto de Ley 3570/2022-PE desde la perspectiva competencial se dice que, en noviembre de 2022, el presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, acompañado de su gabinete, se presentó ante el Congreso para plantear una cuestión de confianza relacionada con el Proyecto de Ley 3570/2022-PE; esta iniciativa buscaba derogar la Ley 31399, la cual establece procedimientos especiales para reformas constitucionales. Además de ello, la solicitud se realizó en virtud del artículo 133 de la Constitución, que permite al Ejecutivo plantear cuestiones de confianza sobre sus políticas generales; en este contexto, el Congreso decidió ampliar su agenda para escuchar al Ejecutivo, lo que marcó el inicio de una controversia constitucional sobre los límites de las competencias de ambos poderes del Estado.

La propuesta del Ejecutivo se centraba en la posibilidad de fortalecer el derecho al referéndum, argumentando que este debía ejercerse de manera libre y sin restricciones.; sin embargo, el Congreso consideró que el contenido del proyecto afectaba directamente el proceso de reforma constitucional, una materia fuera del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo. De esta manera, el Congreso, mediante el Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR, rechazó de plano la cuestión de confianza, basándose en la jurisprudencia del TC en la Ley 31355, que prohíbe usar esta figura en temas que no competen al Ejecutivo.

El TC observó que el planteamiento del Ejecutivo correspondía a una cuestión de confianza de carácter facultativo; no obstante, el análisis debía centrarse en determinar si dicha solicitud constituía un ejercicio válido de las competencias del Ejecutivo o si implicaba una intromisión en las atribuciones del Congreso. Ante ello, la cuestión de fondo era si el derecho al referéndum, tal como fue invocado, justificaba o no una intervención del Ejecutivo en el proceso de reforma constitucional, el cual es reservado al poder legislativo y está debidamente regulado en la Constitución.

El TC también destacó que el procedimiento para modificar la Constitución no es una competencia del Ejecutivo; por tanto, al pretender derogar una norma que fortalece los requisitos para las reformas constitucionales mediante una cuestión de confianza, el Ejecutivo desbordó su ámbito funcional. Asimismo, la Mesa Directiva del Congreso

actuó dentro de sus facultades al rechazar de plano dicha solicitud, al amparo del artículo 86 del Reglamento del Congreso, que regula el tratamiento de este tipo de planteamientos y delimita claramente las materias en las que puede incidir.

Adicionalmente, la Mesa Directiva exhortó al Ejecutivo a ceñirse a los parámetros constitucionales al plantear futuras cuestiones de confianza; esta exhortación subrayó la necesidad de preservar el equilibrio de poderes y evitar que se utilice esta figura para presionar al Congreso sobre asuntos que exceden la competencia del Consejo de Ministros. Como consecuencia, la medida del Congreso fue respaldada por la sentencia previa del TC (Expediente 006-2019-CC), que ya había delimitado el alcance de la cuestión de confianza en el marco democrático y constitucional.

A pesar de ello, el Consejo de Ministros interpretó que el rechazo de plano equivalía a una negación de la cuestión de confianza, lo que motivó la renuncia del gabinete y generó una crisis política; esta interpretación fue considerada por el TC como un menoscabo a las competencias del Congreso, ya que se trató de forzar la caída del gabinete sin que se hubiera producido una negativa en los términos previstos por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Como resultado, esta acción fue vista como un intento del Ejecutivo de manipular los efectos de la figura de la cuestión de confianza.

Finalmente, respecto al efecto de la sentencia, el TC, con base en el artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional, estableció que su sentencia tiene plenos efectos frente a todos los poderes públicos; por ello, resolvió anular el Acuerdo del Consejo de Ministros del 24 de noviembre de 2022 en la parte en que se señala que el rechazo de plano constituye una denegatoria de la cuestión de confianza. Ante ello, se reafirmó que el Congreso tiene plena competencia para interpretar y decidir sobre el alcance de sus propios actos, sin que el Ejecutivo pueda imponer su lectura ni derivar consecuencias políticas no permitidas.

En su fallo, el TC declaró fundada la demanda competencial interpuesta por el Congreso contra el Poder Ejecutivo; en consecuencia, anuló el acto del Consejo de Ministros que dio por denegada la cuestión de confianza tras su rechazo de plano. Como consecuencia, esta decisión sienta un precedente importante en la delimitación de competencias entre poderes, reafirmando que el Ejecutivo no puede invadir las funciones del Legislativo bajo la cobertura de la cuestión de confianza, y consolidando así los principios del equilibrio y separación de poderes en el régimen democrático peruano.

6. Casuística

6.1 Caso Ana Jara – Voto de Confianza

El 21 de agosto de 2014, el Congreso del Perú decidió no otorgar su respaldo al nuevo gabinete de ministros presentado por el presidente Ollanta Humala, lo cual se manifestó a través de la abstención en el voto de confianza, un mecanismo dentro del sistema político peruano mediante el cual el Poder Legislativo expresaba su aprobación o rechazo a la conformación del Consejo de Ministros (BBC News Mundo, 2014). Por ende, la negativa del Congreso representó un revés importante para el gobierno, especialmente porque se trataba del sexto primer ministro que había ocupado ese cargo durante dicha administración.

Dicha votación se realizó tras una intensa jornada parlamentaria que duró casi 15 horas, reflejando el debate generado en torno a la figura del nuevo gabinete; el punto clave fue que el equipo ministerial estaba encabezado por Ana Jara, una figura cercana al presidente Humala y considerada como una persona de confianza dentro de su círculo político. Sin embargo, eso no fue suficiente para convencer a la mayoría opositora del Congreso, que optó por abstenerse en lugar de otorgar el voto de confianza, evitando un respaldo explícito.

Luego, respecto a esta negativa, el expresidente Ollanta Humala, ante los medios de comunicación, expresó su disconformidad con las decisiones del Congreso, opinando que el Poder Ejecutivo había cumplido con su responsabilidad constitucional al presentar formalmente al nuevo equipo ministerial para su evaluación, y que ahora estaba a la espera de que el Congreso también cumpliera con la suya, confiando en que, una vez que las emociones se calmaran, el Congreso tomara una decisión pensando en el bienestar del país (Agencia Peruana de Noticias Andina, 2014). Por ello, la nueva votación quedó programada para el día siguiente, y representó una segunda oportunidad para que el gabinete liderado por Ana Jara obtuviera el respaldo del Parlamento.

Entonces, si en esa segunda votación Ana Jara no obtenía el voto de confianza, los ministros estarían obligados a renunciar y presentar sus cargos al presidente, lo cual ya había ocurrido en una situación similar meses antes, en marzo, cuando el Congreso solo dio su respaldo al gabinete tras una tercera ronda de votaciones (Los Tiempos, 2014). Desde la oposición, no tardaron en surgir críticas más duras, pues la congresista Luz Salgado, representante del partido fujimorista, segunda fuerza en el Congreso, fue una de

las voces más críticas, ya que, según ella, el gobierno había cometido múltiples errores, mostraba escasa disposición a reconocerlos y actuaba con soberbia. Entonces, para Salgado, la abstención del Congreso fue un claro mensaje de descontento y una advertencia al Ejecutivo, al que se le exigía no solo rectificación, sino también cambios concretos en algunos de los ministros.

Finalmente, el 26 de agosto de 2014, tras dos intentos fallidos, el gabinete liderado por Ana Jara obtuvo el voto de confianza del Congreso en una votación sumamente disputada. El resultado fue un empate de 54 votos a favor y 54 en contra, con 9 abstenciones; ante ello, situación se resolvió gracias al voto dirimente de la presidenta del Congreso, Ana María Solórzano, quien inclinó la balanza a favor del Ejecutivo. Por ende, este desenlace evidenció la fragilidad de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como las tensiones políticas que marcaban la gestión del presidente Ollanta Humala.

Sin embargo, la estabilidad del gabinete de Ana Jara fue efímera; puesto que, en marzo de 2015, una serie de denuncias sobre seguimientos ilegales realizados por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) a políticos, empresarios y periodistas desencadenó una crisis política. Además de ello, la oposición presentó una moción de censura contra la primera ministra, acusándola de no haber investigado ni sancionado adecuadamente estos actos; adicional a ello, el 30 de marzo de 2015, el Congreso aprobó la censura con 72 votos a favor, 42 en contra y 2 abstenciones, obligando a Jara a renunciar (América-Economía, 2014). Ante ello, fue la primera vez en más de cinco décadas que un presidente del Consejo de Ministros era censurado en el Perú, reflejando la profunda desconfianza entre los poderes del Estado y la creciente inestabilidad política del país.

7. Análisis de antecedentes investigativos

7.1. La eficiencia de los sistemas de gobierno. una perspectiva comparada

El presente antecedente tiene como autor a Guzmán (2003) publicado como tesis para obtener el grado académico de magister en Derecho Constitucional, en el presente trabajo se hace un análisis de la eficiencia de los sistemas presidencial y parlamentario desde una óptica funcional, el mismo que permitirá criticar la practicidad de los mismos.

Asimismo, dentro de sus conclusiones encontramos la precisión de la eficiencia del régimen de gobierno, en primer término, se analiza la eficiencia del sistema parlamentario partiendo de la premisa que un gobierno de asamblea puede entorpecer el funcionamiento eficiente del estado, y como contraposición, un gobierno con un presidencialismo

desmedido puede desencadenar en un autoritarismo excesivo. De igual forma analiza la importancia de la existencia de partidos políticos como eje fundamental del sistema democrático. Una anotación relevante en el sistema parlamentario se realiza en torno a la independencia y legitimidad que tienen estos sistemas, pues la interdependencia entre ambos poderes del Estado es notoria, situación que puede llevar a una subordinación del legislativo ante el ejecutivo. Como antípoda a la anterior afirmación, son los gobiernos parlamentarios de asamblea, donde si el titular del gobierno carece de una fuerza política que lo respalde hay una dependencia del poder ejecutivo frente al legislativo. Por su parte el régimen presidencial propiamente dicho abarca dificultades acordes a su naturaleza, la acumulación de poder en torno a la figura presidencial es necesariamente una condición intrínseca de estos regímenes, asimismo, los mecanismo de solución de conflictos entre estos dos poderes son de difícil aplicación dado la rigidez de los mismos, un claro ejemplo es el copamiento institucional en caso de obtener un resultado favorable en las urnas, donde la victoria acarrea casi todo el control del sistema de gobierno.

Concluye con la crítica al sistema peruano, donde conviven figuras como la disolución parlamentaria (mal encaminada como mecanismo de sanción y no de solución), incorporando mecanismos de control del sistema parlamentario al sistema presidencial.

El presente trabajo de investigación se asemeja al planteado por nosotros, en tanto cohabitan dos sistemas de gobierno dicotómicos entre sí.

7.2. El régimen presidencial en la constitución de 1993

El siguiente antecedente para analizar es un artículo de investigación publicado en la Revista IUS ET VERITAS edición 53 en diciembre del 2016, de autoría del destacado profesor de Derecho Constitucional Bernaldes (2016) quien hace una crítica al sistema “presidencial de gobierno” peruano, haciendo un recuento breve sobre algunos problemas que enfrentaría el Estado peruano, a opinión del autor, la figura presidencial está dotada de diversas prerrogativas que generan un exceso de poder en él, situación que en opinión del autor, es respaldada en el Perú por el exceso de atributos que ostenta la figura presidencial y el impacto que puede tener en la ciudadanía insatisfecha. Se hace una crítica semántica sobre la denominación del Presidente de la República, mientras que, por otro lado se hace una mención especial al artículo 118 de la Constitución de 1993, criticando la concentración de poder en torno al presidente, las causales de acusación constitucional, la forma de convocar a legislatura ordinaria, a las capacidades que tiene de dirección sobre las fuerzas armadas, haciendo especial énfasis en la capacidad que

tiene el Presidente de la República de dictar Decretos de Urgencia como normas con rango legal.

Así respecto debemos precisar algunas diferencias, en nuestro trabajo de investigación se plantea analizar los orígenes del sistema presidencial, las figuras que se incorporaron a nuestro actual régimen. Debemos hacer énfasis en las conclusiones del mencionado trabajo de investigación, donde se hace un crítica objetiva de las capacidades del Presidente de la República, haciendo mención que el poder detentado no nace del presidencialismo puro, no de los sistemas parlamentario, en su defecto tenemos un sistema espacial donde el espíritu democrático del presidente tendrá importancia sustantiva en la administración del Estado.

7.3. Sistema político y formas de gobierno

El siguiente antecedente relevante es el capítulo de libro titulado “Sistema político y formas de gobierno” siendo el autor el profesor Gómez (2015) esta publicación se encuentra en el repositorio académico digital de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en este artículo se plantea un análisis jurídico desde una perspectiva jurídica y sociológica sobre las funciones del estado y su vinculación con el sistema político, las formas de estado y formas de gobierno. Se inicia el estudio con una aproximación al Estado y los sistemas político que permiten la detentación del Poder, desde la óptica jurídica se define el concepto de estado desde la perspectiva jurídica, en el texto el profesor hace énfasis en el conjunto de instrumentos y mecanismo que amalgaman el estado moderno, con una serie de interdependencias entre sí, que permiten y coadyuvan a la vida en común. El autor hace una esquematización en la página 39 del estado y su composición como tal, determinando características propias, así como funciones centrales que debe cumplir esta estructura organizada que busca la vida en común.

Por último, el autor hace una distinción entre forma de estado y formas de gobierno. Donde las formas de Estado se pueden describir como la forma en la que los elementos del Estado convergen y permiten la administración de la cosa pública. Por su parte las formas de estado nos describen la forma en la que los órganos o poderes del Estado convergen.

Este trabajo tiene una aproximación cercana con el que planteamos en nuestro proyecto de investigación, en tanto, la actual forma de gobierno es el resultado de diversos

elementos histórico-sociales y funcionales entre sí y que tienen en común antecedentes históricos con efectos ulteriores, como se plantea en este trabajo de investigación

7.4. Sistema político y formas de gobierno: sobre la significación de la democracia como principio político

El siguiente antecedente de nivel internacional es un artículo titulado “Sistema político y formas de gobierno: sobre la significación de la democracia como principio político” de autoría del profesor Montoro (2011) catedrático de la Universidad de Murcia, publicado en la revista de las cortes generales. En el mencionado artículo se analizan las concepciones clásicas de gobierno, como son los clásicos sistemas planteados por Nicolas Maquiavelo, Monarquía y Repúblicas. Siendo las monarquías desarrolladas en: absolutas, constitucionales y parlamentarias. Y por su parte las repúblicas tienen un asidero en ellos estado liberales, sociales de derecho entre otros. Dentro de los antecedentes de este trabajo de investigación se hace un repaso por las definiciones que hacen los clásicos de la literatura griega y por las formas romanas de administración del estado. Asimismo, el capítulo tercero se divide en numerales, haciendo una mención al nacimiento del Estado Moderno donde nuevamente se precisan las distintas formas monárquicas, la evolución de estas últimas, las repúblicas y sus variantes como son la parlamentaria y la presidencial. Siendo como conclusiones, al ámbito en el que la democracia tiene asidero en estos regímenes y la forma de legitimidad de los mismos. Haciendo énfasis en la existencia del concepto de democracia como un parte del estado, y no el eje central del mismo, evidenciando la existencia de estados donde no existe la democracia, pero si una organización estructurada.

Este trabajo de investigación permitirá tener una visión compleja de la democracia dentro de los sistemas de gobierno y sobre todo dentro de los diversos regímenes políticos, esto nos brindará un antecedente claro sobre las diversas y múltiples formas de gobierno, así como su desarrollo a lo largo de la historia moderna y contemporánea.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA



1. Enfoque

Esta investigación se basó en el enfoque cualitativo, el cual constituyó una metodología que permitió abordar los fenómenos jurídicos desde una visión interpretativa y analítica (Hernández et al., 2014). Se buscó comprender el sentido, la aplicación y las implicancias de las normas, principios y derechos fundamentales mediante el examen detallado de casos concretos, argumentaciones jurídicas y resoluciones judiciales, con el propósito de interpretar la realidad constitucional considerando factores como el contexto, los valores constitucionales, las instituciones y la evolución doctrinal del derecho

2. Tipo de investigación

La investigación fue de tipo básica, orientada principalmente a profundizar el conocimiento teórico sobre normas y principios fundamentales, con la finalidad de contribuir al desarrollo doctrinal del ordenamiento jurídico. Se enfocó en analizar, interpretar y sistematizar conceptos clave como los derechos fundamentales, el principio de supremacía constitucional, la división de poderes o los mecanismos de control constitucional. De este modo, permitió fortalecer la comprensión crítica del sistema constitucional y su evolución, aportando una base sólida para futuras investigaciones o reformas normativas (Cairampoma, 2015).

3. Diseño

La tesis tuvo un diseño documental, centrado en la recopilación, el estudio y el análisis crítico de fuentes escritas previamente elaboradas. Se apoyó en documentos como jurisprudencia, doctrina y artículos académicos, entre otros. A través de esta estrategia, se examinó de manera rigurosa y ordenada aspectos esenciales como los derechos fundamentales, la estructura del Estado y la supremacía constitucional (Ansolahehere et al., 2018). De esta forma, se construyó un marco teórico sólido que sustentó el desarrollo argumentativo y analítico de la investigación.

4. Método de recopilación de datos

Para la investigación se empleó la recolección de datos mediante la búsqueda, selección, clasificación y análisis de documentos escritos relevantes. Este proceso incluyó sentencias del Tribunal Constitucional, doctrina jurídica, artículos académicos y otros textos jurídicos (López y Pérez, 2011). De esta manera, se obtuvo información válida y confiable que sustentó el análisis teórico y argumentativo del objeto de estudio, dentro de un enfoque cualitativo y con rigor jurídico.

5. Método de análisis de datos

En la investigación se utilizó el método hermenéutico, el cual se presentó como una estrategia de análisis cualitativo que tuvo como objetivo principal la interpretación crítica y contextual de los textos jurídicos. Este método resultó especialmente útil, pues permitió ir más allá de la lectura literal de las normas, considerando además el entorno histórico y político en el que fueron formuladas. A través de este enfoque, se interpretaron disposiciones constitucionales y sentencias del Tribunal Constitucional con el fin de comprender su verdadero alcance y finalidad (Borjas, 2020). En consecuencia, el análisis hermenéutico no se limitó a describir el contenido normativo, sino que buscó desentrañar su sentido profundo, facilitando una reflexión jurídica compleja.

5.1. Criterios de interpretación

En la investigación se presentó la interpretación histórica, definida como el análisis del contexto en el que fue elaborada una norma, prestando especial atención a la voluntad de los autores (López y Gómez, 2006). Se consideraron los antecedentes jurídicos y políticos, así como las circunstancias sociales y culturales del momento, con el propósito de entender el sentido original que se pretendió atribuir al texto normativo.

6. Unidades de estudio

Las unidades de estudio estuvieron conformadas por un total de 180 artículos analizados, dos sentencias judiciales y el caso de Ana Jara. Todas estas constituyeron unidades de tipo documental, en atención a la naturaleza del objeto de análisis.

6.1. Bloque de Constitucionalidad

6.2. Constitución Política del Perú

6.4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano

6.9. Doctrina de especialistas en Derecho Constitucional

7. Técnica

La observación documental fue la técnica empleada en la tesis, utilizada en investigaciones jurídicas y consistente en el examen sistemático, ordenado y crítico de documentos relevantes para el objeto de estudio. Se aplicó al análisis de fuentes normativas como la jurisprudencia y doctrina. Se identificó, seleccionó y analizó la información contenida en dichos textos, con el propósito de extraer elementos teóricos y

jurídicos que sustentaran el desarrollo argumentativo de la tesis. Esta observación no fue pasiva, sino que implicó un proceso reflexivo orientado a interpretar el significado y las implicancias de los documentos revisados (Borjas, 2020).

8. Instrumentos

La investigación utilizó la ficha de observación documental, herramienta empleada para organizar y sistematizar la información obtenida de diversas fuentes documentales. Esta permitió registrar de manera estructurada los elementos clave de los textos jurídicos analizados, como artículos de la Constitución, sentencias judiciales, leyes complementarias y doctrinas (Hernández et al., 2014). Incluyó la referencia completa del documento, un resumen de su contenido relevante y observaciones interpretativas que contribuyeron al análisis crítico del tema.

9. Campos de verificación

9.1. Ubicación espacial

El trabajo de investigación tuvo como ubicación la República del Perú, dado que el estudio se centró en la singular experiencia constitucional, en donde se combinó un régimen presidencial con elementos parlamentarios, reflejando tensiones históricas y políticas propias de América Latina. Esta situación ofreció un caso emblemático para analizar la forma de gobierno en la región.

9.2. Ubicación temporal

La investigación se centró en el año 2024, enmarcándose en un contexto político teñido por recientes reformas constitucionales y elecciones generales. Estos eventos permitieron evaluar los efectos actuales y proyectados de la forma de gobierno latinoamericana en el sistema político peruano.

10. Estrategia de recolección de datos

Las técnicas utilizadas en el trabajo de investigación fueron el fichaje, la observación documental y la legislación comparada, en tanto que el problema de investigación radicó centralmente en determinar el origen de los conflictos entre los poderes del Estado y los niveles de gobierno (López y Gómez, 2006).



CAPÍTULO III: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Objetivo general

1.1. Determinar la incidencia del presidencialismo atenuado en la forma de gobierno y estabilidad jurídico-política del Estado peruano, Perú -2025.

La Constitución Política del Perú de 1993 incorpora como forma de gobierno un modelo presidencialista democrático. Sin embargo, en el ejercicio político, aunque se mantiene en esencia a un ejecutivo unipersonal electo mediante el voto, se han incorporado paralelamente figuras propias del parlamentarismo que permiten al congreso ejercer un control férreo sobre la acción del gobierno. Esto puede considerarse como una mera consecuencia de la tradición latinoamericana, que, siempre ha mantenido una tendencia hacia el presidencialismo deformado; facilitando “desgobiernos” que se sustentan en maniobras políticas al filo de la legalidad. En este contexto, García (2021) advierte que esta parlamentarización del presidencialismo ha debilitado el equilibrio democrático, transformando al Congreso en un actor predominante frente a un Ejecutivo reducido y vulnerable.

La hibridación de ambos modelos es actual materia de debate; mientras que desde ciertas perspectivas los elementos parlamentaristas hacen un contrapeso razonable en el equilibrio de poderes, otras perspectivas sustentan que la excesiva parlamentarización de un modelo presidencialista es solo un entorno idóneo para el desgobierno en escenarios de alta fragmentación política. El caso peruano resulta un ejemplo evidente para retratar este último supuesto, siendo que, en las últimas dos décadas de gobierno, han sido constantes las vacancias y cuestiones de confianza que han proliferado la crisis de gobernabilidad política. La existencia de excesiva fragmentación en los poderes del gobierno deforma rápidamente el presidencialismo híbrido, tornándolo en una constante de inestabilidad política.

Aunque la Constitución de 1993 mantiene un centro presidencialista, al establecer mediante el artículo 110 que el presidente es el jefe de Estado y gobierno, también integra instituciones propias de formas más parlamentarias. Tales como la cuestión de confianza, que permite al congreso negar la viabilidad de reformas políticas y legislativas; mediante la negativa, ocasiona la renuncia inmediata de todo el gabinete. La censura ministerial, que permite al congreso remover a ministros que incurran en gestión deficiente o incurra en causales preestablecidos. O de plano, la vacancia presidencial, que permite al congreso remover al presidente de turno en cuanto se configuren las causales prescritas.

Estos tres recursos, desde la perspectiva peruana, han probado no ser un recurso de equilibrio de poderes, sino todo lo contrario, convirtiéndose en la causa de crisis políticas y de gobierno. Partiendo desde la cuestión de confianza, que faculta indirectamente al congreso a incitar a la renuncia a toda una bancada de ministros, facilitando el ejercer una oposición directa al gobierno, cuando las bancadas legislativas no simpatizan con el candidato que ostenta el cargo presidencial; este caso ha sido evidenciado predominantemente con Pedro Pablo Kuczynski y Pedro Castillo, quienes, durante su mandato, debieron intentar gobernar con un legislativo concertado y expresamente opositor. Esto lleva a la siguiente figura, la censura. El congreso ha podido aprovechar la censura de ministros como herramienta de control político a discreción, haciéndose más evidente en mandatos no alineados con el pacto. Finalmente, la vacancia, que, en última ratio ha sido instrumentalizada para ejercer control sobre el presidente de turno; siendo que se busque una real vacancia o sea meramente especulativa, no deja de ser un factor relevante en la gobernabilidad.

Desde 1936, juristas como Villarán, ya mencionaban lo siguiente: la Constitución de 1933 ya tiene todos los resortes legales para permitir al congreso establecer un régimen parlamentario con el grado de poder político necesario. Aunque profundamente arraigado a la costumbre, el presidencialismo se vería disminuido por la tendencia parlamentarista. El tiempo probaría que Villarán tenía la razón, puesto que, tras 60 años de la Constitución de 1933, la tendencia se mantuvo hasta la Constitución de 1993, conservando las inclinaciones de control parlamentario, y, en la práctica, con la posibilidad de disminuir la figura del presidente en función al poder que pudiese concertarse desde el legislativo.

En la teoría, estos mecanismos buscaban una armonía de los poderes democráticos, pero en la práctica peruana, han sido fuente de la inestabilidad. Citando a Sartori (1994), en la inexistencia de claras delimitaciones de los recursos que pugnan por el equilibrio de poderes, se gesta un clima idóneo para la crisis política. El caso peruano, desde las constantes rotaciones de gabinetes, censuras de ministros y alternancia de presidentes, es prueba de ello. La gobernabilidad se ha tornado imposible con la oposición congresal, el ejecutivo se ve disminuido frente a un pacto congresal que evita su acción.

La crisis política no es siempre resultado de un factor detonante, en ocasiones es gestada lentamente mediante diferentes factores contribuyentes. La crisis puede ser transitoria, e ir escalando mediante la deterioración de la relación entre ejecutivo y legislativo; ciertas

decisiones políticas pueden ser causa y consecuencia de la dinámica de ingobernabilidad. Es en estas coyunturas en las que se hace evidente la existencia de un desbalance en el poder; como puede ser ejemplificado, en los últimos veinte años de gobierno, ha existido una preponderancia del poder legislativo sobre el ejecutivo mediante el propio uso de los recursos que deberían garantizar su balance.

Desde una perspectiva netamente jurídica, la Constitución establece como modelo único el presidencialismo. Es bajo este que se debe estructurar la división de poderes y el funcionamiento efectivo del Estado; el ordenamiento constitucional debe contribuir idealmente a la eficacia del modelo presidencialista, y, conformar un cuerpo legislativo pertinente a preservar la estabilidad democrática. Esto es plenamente desarrollado por la propia Constitución en los capítulos concernientes a Estado, nación, sobre el poder legislativo, ejecutivo y la relación entre ambos. Partiendo del entendimiento positivista de la Carta Magna, se ostenta un presidencialismo orgánico que alterna parcialmente facultades ejecutivas y legislativas, con respectivos contrapesos relativos al equilibrio del poder. Las relaciones que el presidencialismo, o, el poder ejecutivo en esencia mantiene con el poder legislativo, se estructuran desde la facultad e iniciativa administradora del presidente y su gabinete de ministros, a ello, necesariamente concurre el contrapeso ejercido por el congreso, desde la cuestión de confianza o la censura.

En la teoría se supone una armonía de poderes; ante la iniciativa, surge el cuestionamiento. Entendiendo el cuestionamiento no como una obstrucción directa, sino como un razonable análisis de la iniciativa. Idealmente, es la intención teleológica de la redacción constitucional. Sin embargo, resulta insuficiente cuando surge el ejercicio dinámico de la política. Factores no considerados por lo prescrito en la Constitución como el propio sentido de la coyuntura actual de la clase política peruana, la tendencia constante hacia el desequilibrio, la ausencia de partidocracia, y los siempre recurrentes casos de corrupción, hacen de los contrapesos del presidencialismo, como la censura ministerial o la cuestión de confianza, una iniciativa de la crisis.

El parlamentarismo, por otro lado, está basado en una idea primigenia de democracia representativa. Rechazando la figura de la autoridad unipersonal que concentra el poder ejecutivo del Estado, el parlamentarismo hace preponderante la figura del parlamento, del congreso o del senado, como alternancias del poder presidencial, asumiendo la vanguardia de la fiscalización del poder ejecutivo. En ciertos contextos, el

parlamentarismo ha probado eficacia en la gobernabilidad por surgir como alternativa a una predominante y enaltecida figura del presidente; empero, la incorporación de modelos políticos de forma ajena a las condiciones culturales y políticas de la sociedad que busca adaptarlos es un riesgo latente de fracaso.

Desde esta investigación se plantea una perspectiva amplia sobre las repercusiones del uso indiscriminado de las facultades cuasi parlamentarias que incorpora la Constitución para hacer efectivo un modelo de presidencialismo atenuado. Lo que resulta remarcable es que la idea del presidencialismo atenuado necesariamente ha de surgir, como fue antes mencionado, de una figura presidencial excesivamente preponderante.

Lo que es principalmente cuestionado reside en la prolongación de esta forma de presidencialismo atenuado aun cuando no exista para frenar una preponderancia excesiva del ejecutivo. Tras Fujimori, resulta casi imposible puntualizar un ejemplo en el que la gobernabilidad a través del presidencialismo no se haya visto perjudicada en el peor de los casos, o invisibilizada, en el mejor escenario, por el uso de la censura ministerial o la cuestión de confianza hostil. Siendo que, estas medidas responden ante un desequilibrio de poderes encabezado por el ejecutivo, carecen de su sentido inicial si no existe un poder ejecutivo preponderante que atenuar; consecuentemente constituyéndose estos recursos como un acto expreso de desequilibrio en sí.

Como ha sido puntualizado, el ejercicio de la política en ocasiones es contradictorio a la regulación sustantiva del derecho. Esta última se formula desde un ideal positivista de premisas lógicas, y la política, no es una cuestión de ideales. Usualmente condicionada por factores que se extrapolan del derecho, la política termina por instrumentalizar las flaquezas de la regulación positiva en pos de los intereses de quienes ostenten el poder transitorio, los representantes elegidos por el voto popular. En este escenario es que se encuentra una discrepancia evidente entre la intención de regulación constitucional y la consecuencia fáctica y material, siendo estas consecuencias gravosas para el funcionamiento del gobierno, como es el caso peruano.

Cuando el legislativo, mediante el congreso, permite la gobernabilidad, existe gobernabilidad; como en el segundo mandato de Alan García donde se gozaba de una concordancia de intereses ejecutivos y legislativos por la existencia de mayoría congresal. En su defecto, cuando el legislativo no busca el acuerdo ni la gobernabilidad, se hace evidente que la cuestión de confianza, la censura o la vacancia solo acentúan la

imposibilidad de gobernar, la atenuación del presidencialismo; como los casos de Pedro Pablo Kuczynski y Pedro Castillo, el presidencialismo se torna supervivencia.

Citando a Abad (2021), los mecanismos de control parlamentario emergen del exceso por parte del presidencialismo, sin embargo, son incompatibles con los grupos de poder e interés que dominan el congreso, y ofrecen la forma idónea para obstruir la gestión ejecutiva de forma legal. La ausencia de partidocracia en el Perú hace que la hibridación de presidencialismo y parlamentarismo sea inviable. Continuando con Nohlen (2005), el éxito de cualquier sistema de gobierno no solo depende de su diseño formal, sino que, es también resultado del contexto político en el que se desarrolla; la coyuntura peruana hace imposible atenuar el presidencialismo sin otorgar indirectamente el control político absoluto al congreso.

De forma conclusiva, el presidencialismo atenuado en el Perú es causa directa e indirecta de crisis políticas en los últimos veinte años de gobierno. Dado que no cuenta con salvaguardas propios de un parlamentarismo, se ha constituido como una hibridación deficiente de presidencialismo y parlamentarismo, que, en la práctica, facilita la obstrucción de la gobernabilidad presidencialista. Cuestión de confianza, censura ministerial y vacancia, no han sido más que excusas legislativas disfrazadas de legalidad para justificar obstrucciones expresas y favorecer la imposibilidad de gobernar. El abuso de estos recursos por la concertación congresal ha ocasionado distintas crisis que se ven facilitadas por la polarización política del país, cualquier solución requiere no solo un cambio de lo estipulado por la Constitución, sino una reestructuración de la política nacional.

2. Objetivos específicos

2.1. Establecer la repercusión de la cuestión de confianza en la separación de poderes en la estabilidad jurídico-política del sistema peruano

Para responder la presente cuestión, se analizará cronológicamente el uso de esta figura en la relación entre poder ejecutivo y poder legislativo de las últimas dos décadas. Iniciando desde el periodo del gobierno de Alejandro Toledo de 2001 a 2006; tras la caída de Alberto Fujimori, el panorama social era expectante. Sin embargo, prontamente encontró un poder legislativo profundamente fragmentado, y por sobre ello, opositor. En este escenario, Chocano (2025) advierte que la ambivalencia del presidencialismo

atenuado, y en particular de la cuestión de confianza, ha convertido este mecanismo en una fuente de tensión que, lejos de equilibrar los poderes, profundiza la inestabilidad del sistema político peruano.

Además de ello, el congreso a través de las bancadas mayoritarias ejercía una constante contra posición al gobierno y a cualquier iniciativa del poder ejecutivo que no concordase con sus intereses partidarios. La situación se veía agravada por el contexto económico heredado del fujimorismo: un país en recesión económica y lentitud del sistema estatal para implementar reformas. Es así como, mediante iniciativa ejecutiva, se buscó la implementación de un paquete de reformas tributarias para favorecer la recaudación fiscal y reactivar al país con programas de inversión. Sin embargo, los sectores fujimoristas del congreso mostraron tajante rechazo a las medidas, ejerciendo notable oposición a cualquier iniciativa que proviniese de la bancada de Toledo.

Es así como Beatriz Merino, primera ministra, impulsaría una cuestión de confianza, en mérito al artículo 132 de la Constitución, para presionar las reformas en contra del congreso opositor. El congreso terminó por rechazar la cuestión de confianza el 28 de agosto de 2003, resultando así en la denegatoria formal y la renuncia efectiva de todo el gabinete.

La figura constitucional de la cuestión de confianza está basada en la propia naturaleza constitucional de la separación de poderes. Actúa como contrapeso jurídico en la dinámica de poderes, siendo una posibilidad transversal de control tanto a legislativo como a ejecutivo. Empero, la facilidad en que el gobierno peruano cede a las coyunturas políticas recontextualiza este recurso como un arma de presión política, que es predominantemente aprovechada por el poder legislativo, para ejercerla a discrecionalidad en tanto se vean perjudicados intereses partidarios.

Retornando al caso de Beatriz Merino, tras el rechazo a la cuestión de confianza, el gabinete fue recompuesto por Toledo, nombrando a Carlos Ferrero como nuevo premier. Siendo este parte del partido político de una bancada mayoritaria del congreso, permitió que se aprobaran las reformas tributarias propuestas, bajo una negociación intervenida por el congreso. Como puede evidenciarse, en este caso, la cuestión de confianza termina siendo un recurso que puede utilizar el congreso a discrecionalidad para alinear la acción del ejecutivo con los intereses partidarios.

Prosiguiendo con el caso de Yehude Simón, durante el segundo gobierno de Alan García durante 2006 y 2008. El conflicto coyuntural se arrastraba desde los conflictos por Tía María y Bagua, azuzando las tensiones entre ejecutivo y legislativo; esto extendiéndose a la iniciativa de reformas económicas como paquetes anticrisis por la recesión global de 2008. La cuestión de confianza sería presentada por Yehude Simón, bajo la premisa de obtener la delegación de facultades legislativas al poder ejecutivo en materia económica, esto en respuesta a la crisis interna, por los proyectos estancados, y a la crisis externa.

Este caso se trae a análisis no porque se haya constituido como pugna de poderes, ya que fue aprobado por el congreso sin mayor debate; sin embargo, es pertinente para recalcar lo predominantemente política que resulta la cuestión de confianza. Revistiéndose de legalidad constitucional, la cuestión de confianza es más una cuestión política; teniendo una cercanía notable con el legislativo, el gobierno de Alan García no tuvo complicaciones que incitaran a la utilización de la cuestión de confianza de manera confrontacional.

Las reformas propuestas fueron aprobadas sin mayor complicación, favorecidas por la mayoría en el congreso, que apoyaba al gobierno de Alan García. Este resulta otro punto relevante, puesto que, la forma en que se espera entender la cuestión de confianza es como un contrapeso jurídico, pero en la práctica depende del favoritismo que el presidente de turno pueda tener en el poder legislativo.

Otro ejemplo que refuerza esta premisa es el de Pedro Cateriano, durante el gobierno de Ollanta Humala en 2011 a 2016. Asumió el cargo reemplazando a Ana Jara, inmersa en cuestionamientos políticos, este buscaba lograr una estabilidad con el congreso que permitiese la gobernabilidad. El poder ejecutivo buscaba presentar un paquete de reformas políticas entre las cuales se encontraba la reelección inmediata de congresistas, reforma del sistema de justicia y medidas contra la corrupción de funcionarios por el caso Odebrecht.

Se presentó la cuestión de confianza, con la intención de mantener la integridad de las reformas, sin embargo, la oposición esperada del congreso no se manifestó. Esto debido a que el paquete de reformas resultaba conveniente al pacto congresal vigente, y, no se encontraba motivada una oposición. Este caso es similar al anterior por el hecho de que la cuestión de confianza deja de ser un contrapeso jurídico, y se torna en un recurso predominantemente político. Ajustado a conveniencia y dependiente de las relaciones

políticas; la cuestión de confianza puede bien facilitar el reparto de intereses entre legislativo y ejecutivo, o ser el medio por el cual ejercer un control sobre el poder ejecutivo, el presidente y su conformación ministerial.

Prosiguiendo con el análisis cronológico, el caso de Fernando Zavala, en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski de 2016 a 2018. Habiendo asumido la presidencia tras una dividida votación, ganando las elecciones con un 50.1%, Kuczynski enfrentó un congreso fundamentalmente hostil, con una predominancia del partido opositor. La bancada de Fuerza Popular ostentaba 73 de los 130 escaños, pudiendo así efectuar un bloqueo sistemático de la gobernabilidad.

Las iniciativas ejecutivas eran rápidamente ahogadas por un congreso que, en represalia por las elecciones perdidas, hacía imposible la gobernabilidad, acrecentando la crisis política. Coyunturalmente, el país debía enfrentar las repercusiones del fenómeno climático del Niño Costero, que afectó principalmente al norte peruano, que demandaba apoyo del Estado para su reconstrucción. Partiendo de estas circunstancias, el premier Fernando Zavala presentaba a nombre del poder ejecutivo un proyecto de reconstrucción, adhiriendo cambios en la administración de los fondos de gobiernos regionales y la designación de presupuestos especiales destinados a paliar la crisis. Valiéndose de la cuestión de confianza para blindar las reformas, estas fueron aprobadas, fundamentalmente por las bancadas oficialistas y minoritarias.

Del caso puede reconocerse que, con una correcta negociación, es posible que el poder ejecutivo pueda ejercer la cuestión de confianza como contrapeso jurídico. Sin embargo, no es lo habitual. Por lo analizado, es el congreso el que puede valerse de la cuestión de confianza para evitar la gobernabilidad cuando ostenta una posición obstruccionista frente al ejecutivo. Prosiguiendo con el ejemplo, como era explicado, la cuestión de confianza para las reformas por la crisis producida por el fenómeno del Niño Costero presentada por Fernando Zavala ocasionó una respuesta del legislativo en forma de vacancia, materializándola dos meses después de la cuestión de confianza, en septiembre de 2017.

Aunque esta vacancia no prosperó, sí dejó al poder ejecutivo en una inestabilidad tangible; habiéndose radicalizado el congreso en su contra, Kuczynski, sumado al descubrimiento de nuevos escándalos de corrupción, no tardaría mucho en renunciar al cargo en marzo de 2018. Obviando la consecuencia más relevante: la vacancia; hubo otras consecuencias, relacionadas a la pérdida de gobernabilidad del poder ejecutivo,

rápidamente deteriorada tras la presentación de la cuestión de confianza. Esto último viéndose reflejado en la negociación por el indulto de Alberto Fujimori, que fue otorgado por PPK para buscar evitar una nueva vacancia, esto resultando en un completo desequilibrio en los poderes democráticos.

Haciendo una breve comparación con el caso de Beatriz Merino, Fernando Zavala logró en efecto un otorgamiento de confianza, sin embargo, a costa de verse perjudicada toda la gobernabilidad del gabinete; por otro lado, Beatriz Merino no consiguió el otorgamiento de confianza, sin embargo, la recomposición del gabinete pudo permitir un mejoramiento de las relaciones entre legislativo y ejecutivo, mejorando la gobernabilidad de Toledo.

Como queda en evidencia por los casos que vienen siendo analizados, la cuestión de confianza no es una figura de consecuencia predecible. Involucra distintos factores que pueden influir en el resultado de su utilización, y terminan dependiendo completamente de criterios subjetivos y coyunturales no controlables. Empero, podemos extraer ciertas conclusiones en base a nuestro análisis: primero, sin una mayoría de bancada congresal, o un grupo de bancadas pasibles de negociar, la gobernabilidad del presidencialismo es nula. Teniendo en cuenta el caso de PPK frente a Fuerza Popular, resulta imposible afirmar que la cuestión de confianza actuó como contrapeso jurídico para frenar la preponderancia de un poder democrático sobre el otro, sino que, contrario a ello, lo acrecentó.

La figura de la cuestión de confianza posee una particularidad, a su segunda denegatoria, provee una facultad extraordinaria al poder ejecutivo de disolver el congreso de pleno derecho. Esta utilización más agresiva de la cuestión de confianza será analizada posteriormente en el caso de Martín Vizcarra. Retornando a lo expuesto, ni la posibilidad de ser disuelto, evitó al congreso controlar política y mediáticamente al entonces presidente Kuczynski; su mayoría predominante, influenciaba en todo aspecto el presidencialismo, tornándolo en una figura disminuida, supeditada y subordinada. Esto pudo quedar en evidencia con el otorgamiento del indulto a Alberto Fujimori, siendo que, al inicio del mandato, PPK se negó a otorgarle el indulto, no obstante, por las circunstancias, acabó adaptándose a la agenda de la bancada de Fuerza Popular.

Una segunda conclusión que puede realizarse parte de lo que acaba de ser afirmado: la mayoría congresal constituye el verdadero poder del Estado. Mediante una mayoría

congresal, se puede tener acceso casi transversal al manejo y administración de los otros poderes. Si bien el poder judicial goza de una facultad constitucional para apartarse motivadamente del carácter sustantivo de la norma, el poder ejecutivo está “condenado” a la gobernabilidad de la mano con el congreso.

Esta dependencia con el poder legislativo hace que la figura de la cuestión de confianza determine de forma notable la relación con el congreso. Un congreso mayoritario va a buscar la imposición y realización de su agenda, una cuestión de confianza con respecto a reformas que vayan en contra de los intereses partidarios tornará al congreso en obstruccionista y hostil, o, si ya lo era, puede constituir un factor de desgobierno, impulsando vacancias y cuestionamientos constantes para quebrantar al presidente de turno y su bancada. Como en el caso de Fernando Zavala, ignorando el interés público que recaía en las reformas por el fenómeno del Niño, el congreso acrecentó la oposición tras la cuestión de confianza, casi firmando la futura vacancia o renuncia del presidente Kuczynski.

Partiendo de la renuncia de PPK, se procede a analizar uno de los casos más relevantes con respecto a la cuestión de confianza: la disolución del congreso de Martín Vizcarra. Asumiendo este último tras la renuncia de PPK, enfrentó nuevamente al congreso predominantemente fujimorista con el que venía lidiando Kuczynski, esta oposición empezó a hacerse vigente contra Vizcarra desde el bloqueo de reformas clave relacionadas a lo judicial, lo político y la regulación de la corrupción, además, se mostró muy activo en los cuestionamientos al nuevo presidente, trayendo a colación las irregularidades de Vizcarra durante su campaña en Moquegua. Con las previas renunciaciones de César Villanueva y Vicente Zaballos, Salvador del Solar se constituía como premier del gobierno de Martín Vizcarra.

La crisis de gobernabilidad que había afrontado PPK se materializaría nuevamente mediada por el congreso de Fuerza Popular. Las bancadas afines habían pactado un interés sobre el Consejo Nacional de la Magistratura o CNM para poseer facultades o inherencia en el nombramiento de jueces. Por otro lado, desde el poder ejecutivo se planeaba una reforma que recaía precisamente sobre la elección de magistrados del TC y el JNJ; blindada la reforma mediante una cuestión de confianza, Salvador de Solar impulsó las mencionadas reformas.

La respuesta del congreso fue continuar con la elección de magistrados sobre la cual versaba la reforma propuesta; esto ocasionó que el poder ejecutivo interpretara dicha omisión como una causal de denegatoria de cuestión de confianza tácita funcional. Esta denegatoria, al ser la segunda, configuraba el supuesto constitucionalmente establecido para la disolución legal del congreso. Amparándose en el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, Martín Vizcarra disolvió el congreso, quebrantando la hegemonía partidaria que ostentaba el fujimorismo mediante Fuerza Popular. Las reacciones causadas desde lo político, lo jurídico hasta la social fueron variadas. Los sectores que ocupaban cargos en el poder legislativo acusaban la maniobra de Vizcarra como anticonstitucional, y la calificaban como un autogolpe encubierto de legalidad; desde la perspectiva jurídica, se debatió el concepto de denegatoria tácita o funcional como recurso de ultima ratio para romper los bloqueos legislativos ejercidos por pactos congresales.

El caso de la cuestión de confianza presentada por Salvador del Solar concluiría con la disolución del congreso de forma irrevocable. Para el análisis, se enfrenta una circunstancia distinta a la tendencia; anteriormente en los casos propuestos, la cuestión de confianza terminaba beneficiando únicamente al poder legislativo, que, mediante pactos entre bancadas podía alinear intereses y ejercer un control taxativo del poder ejecutivo, que veía mermadas sus facultades en la práctica, puesto que el obstruccionismo congresal se veía respaldado por la cuestión de confianza para el quebrantamiento de los gabinetes ministeriales. Sin embargo, la disolución del congreso que efectuó Martín Vizcarra pudo evidenciar que, en determinadas circunstancias, es posible que el presidencialismo ejerza un contrapeso jurídico al obstruccionismo congresal. Fue sumamente relevante que el Tribunal Constitucional fallara en favor de la disolución del congreso, desestimando la nulidad planteada por la Comisión Permanente del congreso que se rehusaba a consentir la disolución y declarando procedente la disolución efectiva en mérito al artículo 134 de la Constitución.

Esto en la teoría, dado que, esta disolución no resultaría políticamente gratuita: Martín Vizcarra sería acusado de incapacidad moral por el nuevo congreso, una figura forzada de vacancia; se acrecentarían los cuestionamientos por las irregularidades en el pasado de Vizcarra como funcionario público; cuestionamientos sobre el premier y los ministros; incluyendo una denegatoria de confianza adicional posterior a la disolución. Aunque Vizcarra buscó desafiar la ingobernabilidad que planteaba el congreso fujimorista de

Fuerza Popular, el presidencialismo sigue siendo una noción permanentemente vulnerable al poder legislativo.

Para continuar el desarrollo se plantea lo siguiente, la figura del presidencialismo, predominante desde el año 1993, constituye una tensión constitucional permanente entre ejecutivo y legislativo. Históricamente, el Perú como república ha evidenciado múltiples pugnas de poder entre el congreso y el poder ejecutivo; esta pugna de poder ha influenciado de sobremanera la propia legislación sustantiva. Reflejados los intereses congresales en las mociones que se aprueban o deniegan. Esto recae sobre la cuestión de confianza, que, regulada constitucionalmente se ha convertido en arma de doble filo en la pugna de poder ejecutivo-legislativo. Mientras que desde el ejecutivo puede ser un factor relevante para ejercer presión al congreso, este último puede valerse de la cuestión de confianza para ejercer bloqueos políticos. Esta dinámica, se ha acrecentado exponencialmente, hasta llegar a la disolución del congreso de Martín Vizcarra; esta última circunstancia, es resultado de un presidencialismo que se ve disminuido ante la figura predominante del congreso, que, mediante pactos de bancadas, pueden resultar en un presidencialismo inútil o una parálisis gubernamental.

El modelo peruano, como viene siendo evidencia en los casos expuestos, plantea en teoría que los poderes del presidente son amplios y le permiten la gestión efectiva del Estado; en la práctica el poder del presidente se ve mermado ante la ausencia de mecanismos efectivos de mediación política frente al congreso. El poder ejecutivo, no tiene recursos que permitan evitar una obstrucción congresal pactada, por otro lado, el congreso solo requiere de negociar y pactar intereses entre bancadas para debilitar al ejecutivo. Citando a Valadés (2002), en sistemas presidenciales sin partidos fuertes, el poder ejecutivo depende de coaliciones volátiles, lo que convierte a la cuestión de confianza en un recurso de supervivencia más que de estabilidad.

La disolución del congreso por la denegatoria tácita de confianza es prueba de ello, la supervivencia del gabinete presidido por el premier Salvador del Solar y encabezado por el presidente Martín Vizcarra, ante un creciente pacto legislativo en su contra materializado con rumores de vacancia y cuestionamientos previos, vio en la cuestión de confianza la única forma de quebrar el bloque congresal que se cernía en su contra. Ello resultando en que la figura de la confianza no se invoca predominantemente para elaborar

consensos entre ejecutivo y legislativo, sino, sirve para forzar decisiones en determinados contextos.

Lo que debería constituirse como un instrumento de coordinación entre poderes, como una invitación al consenso en pos de la gobernabilidad, se convierte en causa de la debilidad institucional. Debilidad que se hace evidente en tanto el congreso decida obstruir la gobernabilidad por factores ajenos al interés legislativo público; es fácilmente deteriorado por la inherencia de intereses partidarios y no existe contrapeso efectivo.

Como era explicado, la cuestión de confianza no contrapesa, sino, quebranta el posible entendimiento entre ambos poderes. Ante ello también se hace relevante la creciente tendencia de un congreso predominante que subyuga al presidente en sus facultades de gobernabilidad. La salida del bloqueo de Vizcarra fue en extremo drástica; ello, si bien desintegró el bloque fujimorista de Fuerza Popular que obstruyó su gobierno y el de su predecesor Pedro Pablo Kuczynski, eliminó definitivamente la posibilidad de diálogo entre poderes. Partiendo de los casos que han sido analizados hasta el momento, se puede concluir que la cuestión de confianza no ha cumplido su fin constitucional, ha sido fácilmente instrumentalizada principalmente por el congreso para acrecentar presión política, y, ha atenuado la figura presidencial haciéndola fundamentalmente inoperante si el congreso no lo desea.

Esta ausencia de un mecanismo efectivo de control para la dinámica de poder que viene ejerciendo el legislativo en contra del ejecutivo es una condición que afecta severamente la gobernabilidad. El poder concedido al Estado deja de ser un recurso que vela por la administración de la nación, convirtiéndose en una pugna interna de poderes, y, como se mencionó anteriormente, el contrapeso jurídico que está pensado para administrar la gobernabilidad, se torna en una cuestión de sobrevivencia en el cargo.

Finalmente, el caso más reciente, el de Aníbal Torres como premier del gobierno de Pedro Castillo durante el periodo 2021 y 2022. El gobierno de Castillo resumía una irreparable y convulsionada tensión entre legislativo y ejecutivo. Asimismo, las constantes y probadas irregularidades, además de cuestionamientos razonables a la gestión de Castillo, agravaría más la coyuntura. El periodo de Pedro Castillo solo es consecuencia de casi dos décadas de fractura en la relación de los poderes constitucionales.

Este episodio refleja la deterioración de la dinámica política peruana, además, también pone en evidencia la ineficacia de los mecanismos constitucionales para contrapesar los

desbalances de poder y asegurar la gobernabilidad en un sistema presidencialista, como el peruano, que se ve mermado por la crónica confrontación. La coyuntura del conflicto en medio de la cuestión de confianza impulsada por Aníbal Torres es de suma polarización.

Recurriendo a la cuestión de confianza, Aníbal Torres, buscó atacar al congreso. Específicamente el detonante se constituyó en el intento del congreso de aprobar un proyecto de ley que buscaba la reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con la intención de subyugar más aún las facultades propias del presidencialismo, y reducir la figura de Pedro Castillo a un espectador de las decisiones congresales, esto en parte, a consecuencia de su mal gobierno. Para el mínimo oficialismo, esto era una clara vulneración al principio de separación de poderes, pero, al ser mínimo, no constituía una posibilidad de oposición real.

El 19 de julio de 2022, el premier formaliza la presentación de la cuestión de confianza ante el pleno congresal. Alegando el artículo 132 de la Constitución Política del Perú, con respecto a que la aprobación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo socavaría la integridad del principio de separación de poderes. Torres hizo énfasis en que la intención real del congreso era la de atentar deliberadamente contra el presidencialismo y la gobernabilidad, para consecuentemente preparar una posible vacancia. Ante la cuestión de confianza, durante las celebraciones por el aniversario patrio, el congreso denegó por 55 votos a favor y 54 en contra la confianza presentada. Aunque la norma constitucional estableció que la denegatoria de confianza debía implicar la ruptura y renuncia del gabinete, Aníbal Torres se aferró al cargo aduciendo que, de forma interpretativa, la votación se aprobó desde un quorum insuficiente.

Las repercusiones inmediatas de este suceso fueron primordialmente complejas y se centraron en apresurar la degradación de la relación ejecutivo-legislativa que, de plano, ya era insostenible. El debate jurídico se avoco sobre los límites del uso de la cuestión de confianza; García-Belaúnde (2017) se pronunció afirmando que el ejecutivo había actuado en pleno uso de sus facultades constitucionales en contra de un congreso hostil, mientras que otros juristas alegaron que se había mal instrumentalizado la cuestión de confianza para provocar un estado de crisis que permitiera el uso de medidas más drásticas.

Lo cierto es que, tras la denegatoria en la confianza, se aceleró el proceso de colisión entre ambos poderes, lo que produjo meses después, el intento fallido de autogolpe de Pedro Castillo y su consiguiente vacancia en diciembre de 2022. El caso de la cuestión de confianza durante el deficiente gobierno de Castillo, como era antes explicado, resume una tendencia de casi dos décadas de haber tergiversado el sentido teleológico y constitucional de la cuestión de confianza; de contrapeso jurídico a un arma de presión política empuñada por el que circunstancialmente resulte más apto. Además, también pudo observarse que, en contextos de polarización y constante fricción de poderes, los mecanismos que deberían garantizar el equilibrio se tornan en meros detonantes de inestabilidad y crisis política. Esto, aunado a la incapacidad de las élites políticas de operar por fuera de sus intereses, impidiendo establecer acuerdos mínimos de gobernabilidad, produce que cualquier instrumento de equilibrio de poderes se convierta en herramienta de control político.

Habiendo hecho el análisis cronológico correspondiente a la utilización de la cuestión de confianza en la coyuntura política peruana, es necesario abordar la materia desde una perspectiva concerniente a la estabilidad jurídica. Como ha sido desarrollado, el artículo 132 de la Constitución Política del Perú, instituye a la cuestión de confianza, en la teoría, como un mecanismo de coordinación de poderes, y en la práctica como fruto de confrontación política que constantemente afecta la estabilidad del sistema democrático. Originalmente diseñado para garantizar la gobernabilidad en un sistema presidencialista, se reconfigura como una cada vez más constante arma política, aunque puede ser empleada por legislativo y ejecutivo, su uso resulta más constante en el congreso. Esto distorsiona la idea primordial de separación de poderes, y, consiguientemente el principio constitucional que ampara la idea; las recurrentes crisis institucionales, políticas, sociales y coyunturales, se ven provocadas o azuzadas por la cuestión de confianza, que, lejos de resolver conflictos, los exagera, creando un ambiente de pugna de poderes constante.

El problema principal no radica en la naturaleza del mecanismo, sino, en su utilización ambivalente ignorante de demás circunstancias o coyunturas. Como ha sido desarrollado cronológicamente, en diversos ejemplos,

Por un lado, cuando es invocado por el Presidente del Consejo de Ministros, busca respaldar reformas específicas, con la cual el poder ejecutivo intenta imponer su agenda política frente al legislativo; por otro lado, cuando el congreso deniega sistemática y

consensuadamente la confianza a los gabinetes ministeriales transforma el recurso en una censura opositora que provoca o agrava la crisis de gobernabilidad. Esta dinámica quebrantada por el poder político se vio evidenciada plenamente en dos periodos específicos: i) el periodo de Pedro Pablo Kuczynski y ii) el periodo de Pedro Castillo. Dejando en evidencia la vulnerabilidad del presidencialismo en el ordenamiento jurídico-político vigente. Se materializó un patrón: el ejecutivo pretendía reformas y medidas urgentes, a las cuales el legislativo bloqueaba, o en su defecto, modificaba sustancialmente, en consecuencia, el ejecutivo presentaba la cuestión de confianza como recurso final y la eventual denegatoria hacía estallar profundamente la ingobernabilidad.

Las repercusiones jurídicas de esta pugna de poder, que se hacen evidentes son profundas y en extremo riesgosas para el Estado democrático. En primer lugar, se ha evidenciado una sistemática erosión de la separación de poderes; ya no resulta el balance natural del Estado, por las diversas reformas efectuadas y la instrumentalización de recursos como la cuestión de confianza para fines políticos, la separación de poderes es relativa en el sentido en que cada rama del Estado (mayormente el congreso), pretende copar las competencias de otras ramas mediante mecanismos constitucionales. Esta circunstancia hace que, como caso extremo, el de Martín Vizcarra en 2019, la única alternativa que tenga el ejecutivo para recuperar cualquier atisbo de gobernabilidad sea la de forzar la figura de la cuestión de confianza para justificar la disolución del congreso. Esto sienta un precedente peligroso, puesto que un Estado que normaliza la ruptura institucional para hacer posible la gobernabilidad de un sistema presidencialista simplemente evidencia una incapacidad de gobierno absoluta, además de denotar una crisis política insostenible. Y, en segundo lugar, el hacer que el Tribunal Constitucional deba pronunciarse constantemente sobre estas pugnas de poder, como en el caso de Vizcarra, no solo sobre carga un sistema judicial colapsado, sino que abusa y politiza la justicia constitucional, dañando su integridad como único intérprete de la Constitución, a una suerte de árbitro en los conflictos entre los poderes del Estado.

Ahora bien, dejando de lado lo netamente jurídico, la realidad material a la que se somete el Estado peruano por el abuso de la cuestión de confianza se traduce en el desgobierno. Este desgobierno se refleja en la incapacidad total del Estado peruano para implementar políticas públicas y nacionales a largo plazo, que permitan el mejoramiento de los distintos estratos en crisis constante; desde salud hasta educación, todos los sectores se veían afectados por la crisis política de turno, por la pugna de congresistas y ministros

vigentes, siendo un perjuicio generalizado para todo ciudadano peruano. Cada crisis política que deriva en una cuestión de confianza, posterior denegatoria, y riesgo de disolución de congreso mediante segunda cuestión de confianza denegada, crea un clima de gobierno insostenible para la mayoría de las gestiones.

Las reformas intervenidas por el legislativo, la inestabilidad perpetua de los cargos ejecutivos, la paralización de políticas, la pérdida constante de la gobernabilidad, entre otros factores, hacen que sea materialmente imposible implementar o estructurar políticas públicas o nacionales que busquen un lento pero graduado desarrollo de las áreas que yacen en crisis. Esta inestabilidad, genera una inseguridad e incertidumbre jurídica en razón a las normas que se deniegan o aprueban, o, en su defecto, en las políticas que concuerdan con el interés del pacto congresal o que padecen de su rechazo; esta ambigüedad jurídica puede llegar a perjudicar al sector inversionista del país.

La figura de la cuestión de confianza, entonces, se puede entender como un fenómeno que mide la estabilidad institucional del país. Prolifera y se manifiesta constante cuando existe pugna entre los poderes del Estado, partidos políticos en discordia, u oposición manifiesta al ejecutivo, y se ve atenuado cuando ejecutivo y legislativo pueden llegar a un pacto de gobernabilidad, como se refleja en la actualidad. El gobierno de Dina Boluarte evidencia esta premisa, no siendo recurrente la figura de la cuestión de confianza puesto que, el congreso ha optado por mantener a Dina Boluarte como un eslabón que permite la gobernabilidad del congreso, y, siendo que la presidenta no ejerce oposición alguna en tanto vea satisfechos sus intereses, no se hace necesaria la cuestión de confianza, incluso durante las breves e inmediatas crisis de gabinetes que se han dado durante su periodo.

El evaluar a largo plazo las repercusiones de esta relación normalizada entre los poderes del Estado, puede evidenciar consecuencias gravosas para el sistema político peruano. De forma casi absoluta, queda probada la desgastada e irreparable relación entre legislativo y ejecutivo, fruto de casi todas las crisis institucionales. La inestabilidad permanente ha generado una desconfianza absoluta en la clase política por parte de la ciudadanía, materializada en las constantes protestas e intención de protesta que es palpable en el día a día. Finalmente, el impacto económico termina siendo sumamente relevante, un país en constante crisis política es incapaz de formular políticas de desarrollo a largo plazo y de proveer de seguridad jurídica para la inversión, esto perjudicando únicamente al ciudadano peruano promedio.

Avizorar una solución para el panorama político es sumamente complicado, puesto que requiere de reformas profundas que trascienden simples ajustes de normas. Es pertinente replantear el sistema presidencialista peruano con respecto a la existencia y facultades de un poder legislativo que, mediante la clase política actual y la inherencia de los partidos en la gobernabilidad, va a instrumentalizar todas las facultades que posea para facilitar la consecución de los intereses partidarios de turno. Es preciso volver a delimitar el funcionamiento de la cuestión de confianza para dibujarla más como un mecanismo de contra peso jurídico, y evitar su uso como arma política; hace falta establecer límites claros en su invocación y prever las consecuencias inmediatas y posteriores de su utilización. Esta propuesta recae sobre la modificación de los artículos contenidos en el capítulo VI de la Constitución Política del Perú de 1993, concernientes a la censura de ministros, cuestión de confianza al gabinete, y disolución congresal. Partiendo de los casos analizados, una cuestión de confianza favorable para el ejecutivo suele implicar un incremento en el obstruccionismo de un congreso opositor; este tipo de consecuencias hacen que la cuestión de confianza sea plenamente un arma política y acentúe un sistema presidencialista disminuido y débil frente al poder legislativo.

2.2. Precisar el impacto de la censura ministerial en la distribución y concentración de poder en el Estado peruano

Paralelo a la cuestión de confianza, la Constitución Política de 1993 establece un recurso que es pertinente al desarrollo de este análisis por las mismas razones: haberse instrumentalizado como arma política. Consagrada en el artículo 132 de la Constitución, la censura ministerial es un mecanismo excepcional de control parlamentario que faculta al Congreso a hacer efectiva la responsabilidad de los ministros o del Consejo de Ministros en conjunto. Como advierte Calcina (2023), el uso reiterado de la censura ministerial por parte del Congreso debilitó al Ejecutivo y afectó su capacidad de gobernar, lo que refuerza la idea de que este mecanismo, aunque concebido como medida de equilibrio, se ha convertido en un factor central del desequilibrio de poderes en el Perú.

La moción de censura, que debe ser propuesta por al menos el 25% del número legal de congresistas y aprobada por más de la mitad de ellos, opera en causales específicas, como negarse a acudir al Congreso para informar de asuntos relevantes o cometer actos graves que ameriten la destitución del cargo.

Este recurso, que, en teoría es un contrapeso democrático que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, se ha cernido peligrosamente como una herramienta para concentrar el poder en el congreso. Resultando en la alteración del sistema nacional presidencialista, atenuando su contenido, y creando un modelo híbrido en el que el congreso ejerce facultades cercanas al control parlamentarista sin ningún tipo de contrapeso jurídico. Es decir, el poder legislativo ha construido una gobernabilidad idónea, emulando un parlamentarismo para el congreso en un sistema netamente presidencialista, y, gozando de esta denominación, ha eludido los contrapesos naturales propios de un sistema parlamentario. Queda como evidencia los casos que fueron analizados anteriormente en las últimas dos décadas, la creciente influencia del congreso en la gobernabilidad ha terminado por mermarla completamente, favoreciendo en casi todo escenario la gobernabilidad legislativa, siendo que, se tiene una clase política y partidaria materializada en un congreso carente de las intenciones o incentivos para ejercer debidamente las potestades creadas, convirtiéndolas en instrumentos políticos de control que favorecen a un gobierno únicamente beneficioso para los intereses partidarios de las bancadas en cuestión.

Inicialmente concebido como un recurso extremo para graves casos de incapacidad gubernamental o pérdida política de legitimidad, es ahora de uso común por los legisladores para imponer su agenda partidaria, o en su defecto, desgastar y obstruir al gobierno de turno, preparando el camino para reformas que resulten útiles al pacto congresal, o incluso, una futura vacancia. Analizando en un espectro de 2001 a 2006, se realizaron tan solo 5 mociones de censura ministerial, mientras que desde 2016 a 2023 se han presentado 12; atravesando una tasa de éxito que se situaba en el 20% al 58%, reflejando así un incremento exponencial tanto en utilización del recurso como en éxito de este, todo esto de acuerdo con información proporcionada por Observatorio Legislativo desde cifras oficiales del Congreso de la República.

Esto evidencia una tendencia notable del congreso por intervenir y copar el poder del Estado, haciendo pleno un cambio en la relación entre poder ejecutivo y legislativo, inclinando la balanza en favor de este último. Un caso que resulta pertinente es el de Walter Martos, en 2020, donde el congreso en plena crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19, censuró y destituyó a todo el equipo ministerial argumentando una incapacidad en la gestión sanitaria; y sin presentar una alternativa política viable, dejó al país en un peligroso e inconstitucional vacío de poder en medio de la pandemia.

El uso de la censura ministerial ha mutado en abuso de la censura ministerial. La fragmentación política y la ausencia de partidismo serio han convertido al congreso en una suerte de caos institucionalizado; que, se vale de recursos como la censura o la cuestión de confianza para limitar la intervención del ejecutivo en la pugna interna por el poder congresal; un ejemplo es el gobierno de Pedro Castillo, donde, se presentaron y aprobaron 5 mociones de censura contra diversos ministros en menos de 18 meses, según La República. Entre los cuales se encontraban los ministros Carlos Gallardo, Hernán Condori, Geiner Alvarado, Dimitri Senmache y Betssy Chávez.

Desde una perspectiva jurídica, se han creado tres principales distorsiones con respecto a la censura ministerial: i) trivialización del principio de separación de poderes, siendo que el congreso ha transformado la censura en método de control de gobierno, facultándolo incluso para intervenir en áreas de competencia exclusiva del ejecutivo; ii) tendencia de judicialización política, puesto que a falta de criterios concisos sobre qué constituye una falta grave o incapacidad (constantes causales de censura de ministros invocadas por el congreso), orilla a las mociones a ser conflictos constitucionales; y iii) inseguridad institucional, siendo que, como fue mencionado anteriormente, la constante censura hace rotativo el cargo de ministro (5 ministros distintos en menos de un periodo) haciendo imposible cualquier política a largo plazo, y perjudicando la administración pública.

Siendo un caso muy similar a la cuestión de confianza, puesto que se evidencian similares repercusiones en lo jurídico: ausencia de gobernabilidad, imposibilidad de políticas públicas, o incertidumbre jurídica; también existen consecuencias materiales, tales como una parálisis en el ejercicio ministerial. Temiendo repercusiones materializadas como censura, los ministros no solo evalúan las propuestas técnicas de las políticas o de las reformas, sino que también deben sopesar si estas políticas o reformas atentan contra intereses partidarios, ya que esto conllevaría a una muy probable censura. Esto solo deja la figura de ministro como la de un gestor externo que requiere de la aprobación constante del congreso para ejercer su labor pública.

Por otro lado, las conformaciones de gabinetes también pueden verse permanentemente afectadas, dejando de optar por personalidades técnicas que desempeñen de mejor manera el cargo conociendo los aspectos fundamentales del ministerio, y empezando a optar por ministros que sean netos negociadores o mediadores, o peor aún, que gocen de simpatía congresal por sus conexiones con partidos políticos predominantes en el congreso. Esto

alterando más aún la figura presidencialista, haciéndola una cuestión secundaria a la voluntad legislativa, haciendo incluso que la elección de su gabinete magisterial se formule con respecto al congreso.

Finalmente, se sitúan los casos de Santibáñez y Adrianzén, durante el actual gobierno de Dina Boluarte. El ministro Oswaldo Santibáñez, nombrado ministro de justicia, se enfrentaba a las repercusiones políticas y sociales causadas por las protestas en contra del gobierno de Boluarte, que le impelían a dejar el cargo. Siendo parte del gabinete de Alberto Otárola, se vio arrastrado por los cuestionamientos generales a la gestión del gabinete, agravado por las acusaciones de corrupción desveladas con los audios que vinculaban a Otárola en negociaciones externas con lobistas. El congreso, mediante la presión política, forzó indirectamente a su renuncia por su incapacidad de gestionar la crisis, y ante la inminente censura que se gestaba. Nuevamente, como era remarcado anteriormente, no es estrictamente necesario que se utilice la censura de forma expresa y directa, en ocasiones, por el propio poder que consiente este recurso, basta con sugerirla tácitamente para forzar a la renuncia de ministros.

En el caso de Adrianzén, por otro lado, sí existió una censura expresa. Esto en un contexto de crisis social absoluta; la baja aprobación de Boluarte en las encuestas y, sumado a la existencia de investigaciones en su contra, incrementaron la presión sobre el gabinete de ministros, quienes constantemente trataban de minimizar los cuestionamientos. Eventualmente el congreso optaría por censurar a Adrianzén, principalmente por bancadas del pacto: Fuerza Popular y Renovación Popular; tras el análisis, a este punto resulta indiferente la imputación de la causal que justifica la censura, dado que, como este instrumento de contrapeso ha sido excesivamente instrumentalizado, la causal que justificaría la censura conforme al principio de legalidad es secundaria a la concertación congresal.

Los casos analizados prueban que la figura de la censura, tal cual la figura de la cuestión de confianza, han sido mal instrumentalizadas por el congreso para mermar el presidencialismo y hacer viable un parlamentarismo sin contrapesos efectivos; implicando denegatorias de confianza netamente políticas, censuras sin sustento objetivo y obstruccionismo en las reformas que no sean acorde al interés del congreso. Corregir estos desequilibrios es una labor que atraviesa no solo la redacción constitucional, sino la propia formulación de partidos políticos que ingresan a la esfera del Estado.

2.3. Indicar la repercusión de la disolución parlamentaria en el sistema de contrapesos en el Estado peruano

El recurso de disolución del congreso está contemplado por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú. Resume una facultad excepcional en la que el poder ejecutivo puede disolver el congreso, órgano principal del poder legislativo; esto, solo debido a una obstrucción de la gobernabilidad manifiesta, materializada en la denegatoria de confianza en dos ocasiones. Sin embargo, como advierte García (2024), la disolución del Congreso en el Perú no ha significado una solución al conflicto político, sino que ha profundizado la confrontación y contribuido a la inestabilidad del sistema democrático. En la práctica, se han generado distorsiones considerables en el balance y justificación de la medida, desde el quebrantamiento del orden constitucional hasta el desgobierno producido por un congreso opositor.

Desde su regulación, la disolución del congreso se ha dado en dos ocasiones: 2019 durante la presidencia de Martín Vizcarra y la denominada denegatoria de confianza tácita o funcional, y en 2022, donde Pedro Castillo la pretendería mas no sería efectiva. Este recurso ha resultado un arma de doble filo en la altamente polarizada política peruana; por un lado, permite superar crisis de gobernabilidad de un congreso tajantemente opositor, pero, por otro lado, altera de forma riesgosa la distribución del poder, y radicaliza más aún las relaciones ya complicadas entre ejecutivo y legislativo.

El ejemplo más evidente del funcionamiento y repercusiones de la medida recaen sobre Martín Vizcarra, donde, tras una doble denegatoria de confianza, disolvió de facto el congreso. Esto conllevó que el congreso cuestionara la decisión mediante el Tribunal Constitucional en el EXP 0006-2019-CC/TC, y, al verse también ratificada la disolución por este, se optó por influir en el nuevo congreso para perjudicar el gobierno de Vizcarra. Como es claro, este recurso más que excepcional es extremo, temerario, y solo concluye en la radicalización, o agravamiento de las relaciones o tensiones entre el legislativo y el ejecutivo; constituyéndose como un detonante de crisis políticas.

Desde la redacción constitucional, se diseñó la disolución parlamentaria como factor “ultima ratio” en casos de ingobernabilidad excesiva, jurídicamente materializados en dos supuestos: i) la negación de confianza a dos gabinetes ministeriales consecutivos; o ii) la negativa del congreso a otorgar un voto de confianza inicial cuando el anterior ha sido censurado. Esta facultad buscaba proteger el modelo presidencialista peruano, otorgando

una salida en circunstancias críticas que ameriten una disposición radical para recuperar la gobernabilidad. Sin embargo, desde la práctica, el sistema peruano ha probado que, en ausencia de partidismo serio y políticos objetivos, este mecanismo es fácilmente desnaturalizado.

Las repercusiones que se pueden evaluar en el sistema jurídico peruano, analizadas desde la disolución del congreso de 2019, son las siguientes: i) presidencialismo predominante, que opera desde la disolución inmediata hasta la elección del nuevo congreso, tiempo durante el cual, el ejecutivo puede gobernar a voluntad mediante decretos de urgencia. Tras la disolución del congreso efectuada por Martín Vizcarra, se introdujeron 52 decretos de urgencia en un periodo de cinco meses, tomando ventaja del vacío en el control legislativo. Esta concentración de poder es fundamentalmente peligrosa para un Estado de derecho, y, aunque indirectamente provocada por el accionar del congreso, sienta un mal precedente de manejo de crisis institucionales.

Después, ii) sobre judicialización de la política, como ha sido también abordado previamente, la ausencia del legislativo crea un vacío de poder que busca ser contrapesado de alguna forma; siendo así que, tras la disolución de 2019, el poder judicial fue utilizado como recurso de absolución de las controversias causadas coyunturalmente. Este vacío forzó a los jueces a pronunciarse sobre cuestiones netamente políticas, que, de otra forma, habrían sido debatidas, aprobadas o denegadas mediante la facultad del poder legislativo. Esto puede llegar a tergiversar el sentido del sistema judicial, descolocándolo de su estado como ente neutral, y obligándolo a asumir juicios políticos.

Esta constante crisis institucional ha creado un círculo vicioso de desgobierno. El Estado peruano se ve siempre inmerso en una espiral confrontativa de poderes, una excesiva polarización de la cuestión política y, por consiguiente, una injustificada fijación del congreso por lo mediático, obviando la labor legislativa. Según datos del Observatorio Legislativo, entre enero y junio de 2021, más del 50% de las sesiones plenarias se dedicaron a cuestionamientos o investigaciones políticas en contra del gobierno, frente a solo un 17% centradas en debate de proyectos de ley. Esta tendencia confrontativa de poderes que parece ser constante en el Estado peruano perjudica el sentido final de los poderes democráticos; lejos de legislar o de administrar, tanto ejecutivo como legislativo se ven enmarcados en un panorama constante de predominio político, cualquier gestión

es politizada y constituye una amenaza para el gobierno, esto acrecentado por los recursos que vienen siendo desarrollados, como la cuestión de confianza, censura o disolución.

La disolución del congreso también conlleva un peso importante en la calidad de la producción legislativa. Esto justificado en la pugna política constante, el nuevo congreso llega invariablemente influenciado por el congreso disuelto y busca mediante reformas, tomar represalias en contra del presidente de turno que tomó la determinación de disolverlo. Además, la disolución del congreso no necesariamente conlleva una restitución de la confianza pública sobre el órgano legislativo, en algunos casos, se mantiene o se agrava.

Abordándola como un contrapeso jurídico, la disolución congresal es fundamentalmente radical. Agrava relaciones entre legislativo y ejecutivo, y más que reforzar a un presidencialismo eminentemente atenuado, como es el actual, solo pone fecha de caducidad al presidente de turno, tal y como le ocurrió a Vizcarra. Aunque pueda resultar necesaria, de última ratio, es predominantemente contraproducente para la gobernabilidad, siendo inevitable el reformular los contrapesos del sistema jurídico que se busca proteger. Debemos agregar que, con el retorno de la bicameralidad, se ha reforzado al parlamentarismo en detrimento de los rasgos presidencialistas en el sistema constitucional peruano, pues, el vigente artículo 134 establece que el presidente puede disolver la Cámara de Diputados mas no al Senado.

DISCUSIÓN FILOSÓFICA

La reflexión sobre el presidencialismo atenuado en el Perú parte de un dilema filosófico fundamental: ¿cómo garantizar la estabilidad política cuando el propio diseño institucional fomenta la confrontación? Como advierte García-belaunde (2006), el modelo peruano no es un presidencialismo puro, sino un híbrido que ha incorporado figuras parlamentarias para limitar el poder presidencial. Sin embargo, lejos de consolidar un equilibrio armónico, estas instituciones han generado choques recurrentes entre los poderes del Estado. Esta situación revela la tensión entre la teoría clásica de la separación de poderes de Montesquieu y la realidad práctica de un sistema que parece desnaturalizarla.

En este marco, la teoría de los tipos de gobierno de Loewenstein (1957) resulta esclarecedora; el distinguía entre formas autocráticas y democráticas, subrayando que la concentración del poder conduce a la exclusión de la ciudadanía. El caso peruano muestra un fenómeno paradójico: aunque formalmente democrático, el presidencialismo atenuado propicia un parlamentarismo de facto donde el Legislativo y el Ejecutivo buscan neutralizarse mutuamente, debilitando la representación. Esta contradicción filosófica evidencia que la forma de gobierno no siempre garantiza el espíritu democrático que proclama.

Los antecedentes revisados en la investigación también iluminan la discusión. Guzmán (2003) advertía que la eficiencia de los sistemas de gobierno depende de la coherencia entre sus instituciones, señalando que la importación de mecanismos parlamentarios en un sistema presidencialista suele provocar disfuncionalidades. Esta crítica cobra sentido a la luz de los resultados: la disolución del Congreso en 2019, aunque legal, acentuó la inestabilidad. Filosóficamente, esto plantea la pregunta sobre si la legitimidad de un acto político puede reducirse a su legalidad o si debe medirse también por sus efectos sobre la cohesión social.

El aporte de Bernales (2016) refuerza esta reflexión al señalar que el presidencialismo peruano concentra excesivos poderes en la figura presidencial. Desde una mirada filosófica, ello evoca la advertencia de Montesquieu: cuando el poder no encuentra límites efectivos, degenera en arbitrariedad. No obstante, el caso peruano muestra que la paradoja puede invertirse: los límites excesivos o mal diseñados también conducen a crisis

permanentes. La filosofía política se ve así desafiada a repensar el concepto de equilibrio como una relación dinámica y contextual, no como un esquema rígido.

Otro antecedente relevante es el de Gómez (2015), quien abordó el sistema político como una red de interdependencias destinadas a permitir la vida en común. En contraste, la experiencia peruana refleja una ruptura de esta lógica: los poderes actúan como adversarios irreconciliables en lugar de complementarse. Filosóficamente, esto conduce a cuestionar si la institucionalidad debe ser entendida como una estructura formal o como una práctica cultural. El problema, entonces, no sería solo normativo, sino también ético y social, vinculado a la falta de legitimidad de los actores políticos.

Desde la perspectiva de Montoro (2011), la democracia no debe considerarse únicamente como un principio normativo, sino como un valor que orienta la convivencia. El presidencialismo atenuado, al fomentar enfrentamientos recurrentes, desnaturaliza esta dimensión ética de la democracia. Se observa que la ciudadanía percibe las instituciones como escenarios de lucha y no como espacios de representación, lo que debilita el contrato social. Aquí se abre un debate filosófico: ¿puede hablarse de democracia cuando el pueblo deja de sentirse representado, aunque las instituciones sigan funcionando formalmente?

El principio de separación de poderes, desarrollado por Montesquieu y retomado por Jiménez (2016), buscaba precisamente evitar que un poder avasalle a los otros. Sin embargo, en el Perú contemporáneo, este principio parece haberse transformado en un sistema de “contragolpes” donde cada poder intenta imponerse. Filosóficamente, esto recuerda la concepción de Carl Schmitt sobre la política como un campo de enfrentamiento amigo-enemigo. La lección que emerge es clara: cuando los contrapesos se reducen a instrumentos de bloqueo, se rompe la finalidad original de garantizar la libertad y la estabilidad.

El concepto de distribución del poder analizado por Fuentes (2011) también aporta a esta discusión. La concentración genera riesgos de autoritarismo, pero la fragmentación excesiva puede paralizar al Estado. El presidencialismo atenuado parece encarnar esta segunda trampa: en su intento de limitar al presidente, terminó multiplicando los focos de confrontación. Este hallazgo conecta con la filosofía aristotélica sobre la necesidad de

buscar un justo medio entre extremos. Así, el desafío peruano radica en diseñar un sistema de gobierno que no caiga ni en la tiranía del Ejecutivo ni en la anarquía institucional.

Finalmente, el resultado central de la investigación confirma que el presidencialismo atenuado incide negativamente en la gobernabilidad al favorecer un parlamentarismo de facto sin contrapesos eficaces. Desde una mirada filosófica, esto conduce a repensar el ideal de la democracia como equilibrio armónico. Quizás, como sugiere Celis (2021), la clave no está solo en perfeccionar las normas, sino en cultivar una cultura política que reconozca el poder como una fuerza que debe autolimitarse. Retomando a Montesquieu, “solo el poder puede frenar al poder”, pero ello requiere instituciones que asuman el límite como virtud y no como arma.



CONCLUSIONES

PRIMERA: Se concluye con respecto del objetivo general que, el presidencialismo atenuado incide negativamente en la forma de gobierno y en la estabilidad jurídico-política del Estado peruano, pues, en el primer caso ha propiciado una desnaturalización del modelo presidencialista, ya que al otorgar tantos mecanismos al Congreso que son instrumentalizados como herramientas de presión en lugar de medios de contrapeso, se ha logrado que se vaya construyendo un sistema semi-parlamentario de facto, esta situación es más evidente con la nueva fórmula política de la era bicameral. Con respecto del segundo supuesto, el constante ataque entre los poderes del Estado debido al uso indebido de la censura ministerial o cuestión de confianza ha generado crisis e inestabilidad políticas permanentes en la última década, lo cual se condice con la historia convulsa del Perú republicano.

SEGUNDA: Se concluye respecto del objetivo específico 1, del análisis realizado que si bien idealmente y desde una interpretación literal del texto constitucional, la cuestión de confianza es un instrumento que facilita la concordia y supervisión mutua entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, fortaleciendo de esta forma el elemento de contrapesos propio del principio de separación de poderes heredado de la ilustración, en la realidad esta sirve como un mecanismo de presión política que intenta subyugar al otro poder mediante la amenaza de una denegatoria o póstuma disolución congresal, acrecentando la crisis política que atraviesa el Perú y por ende, afectando negativamente su estabilidad.

TERCERA: Se concluye respecto del objetivo específico 2, del análisis realizado que la censura ministerial es una de las principales causas de la desnaturalización de la adecuada distribución del poder, tendiendo así a concentrar el poder en el Congreso, quien hace uso de este mecanismo como un arma de vendetta política o intimidación, puesto que si el Ejecutivo no se subyuga a la agenda parlamentaria, el Congreso planteará la censura ministerial, para doblegar al Ejecutivo que se verá desestabilizado por la posibilidad de una censura, lo cual es sumamente grave cuando se trata del Primer Ministro.

CUARTA: Se concluye respecto del objetivo específico 3, del análisis del caso de Martín Vizcarra, que la disolución del congreso por parte del Presidente repercute negativamente en sistema de contrapesos, ya que solo hace que las relaciones entre los poderes se deterioren con mayor rapidez, ya que el Congreso emergente de la disolución temeroso de perder su protagonismo levanta todas sus armas contra el Ejecutivo para evitar su

encumbramiento, que se ve apoyado por esa demostración de fuerza de disolver el Congreso, en ese sentido, el sistema de contrapesos se ve transformado en un sistema de guerra política, consolidando la idea de que la política es la continuación de la guerra por otros medios expuesta por Von Clausewitz, lo cual es contrario a un Estado democrático en donde debe primar la armonía entre poderes.



RECOMENDACIONES

PRIMERA: Se recomienda fortalecer al presidencialismo impidiendo que este se desnaturalice mediante la imposición de un semi parlamentarismo de facto, existen dos formas cercanas y palpables para poder fortalecer esta forma de gobierno, primero, reforzando la representatividad de su figura principal: el Presidente; en los últimos años hemos visto decrecer el apoyo popular a la figura presidencial, la actual mandataria cuenta con un mínimo de apoyo popular, lo que hace que pierda legitimidad tanto su persona como el cargo al que representa, esto condiciona sin lugar a dudas el fortalecimiento del sistema presidencialista. Por otro lado, la actual reforma que impide la disolución del senado es otro obstáculo que merma el poder jurídico del Presidente, remeciendo el equilibrio entre poderes, pues con esta disposición, el Poder Ejecutivo se encuentra desarmado y en evidente vulnerabilidad ante el Poder Legislativo.

SEGUNDA: Se recomienda fortalecer los mecanismos democráticos dentro del Congreso, mediante la Comisión de ética Parlamentaria, organismo que debería sancionar y velar por el uso debido de los mecanismos de contrapeso implementados por la Carta Magna como son la cuestión de confianza, el cual debe de funcionar en armonía con los intereses democráticos y no desviándose de su ratio legis, para convertirse en un mecanismo de presión política.

TERCERA: Se recomienda fortalecer los mecanismos democráticos dentro del Congreso, mediante la Comisión de ética Parlamentaria, institución que debe garantizar el uso debido de los mecanismos de contrapeso implementados por la Carta Magna como son la censura ministerial, con el objetivo de lograr encausar este mecanismo a sus fines democráticos, apartándolo del uso desmedido e interesado del Congreso.

CUARTA: Se recomienda que la disolución del congreso sea concebida como medida de última ratio, además de ello planteamos que es errado impedir la disolución del senado, puesto que desnaturaliza al sistema presidencialista; este mecanismo sumamente delicado tiene como objetivo hacer primar la figura presidencial, lo cual no puede ser sinónimo de uso irracional y desproporcionado, por ello debe consignarse como medida de última ratio, pero no puede verse restringida al grado de desnaturalizar las capacidades presidenciales como lo plantea actualmente la Constitución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aboy, G. (2010). Populismo, regeneracionismo y democracia. *POSTData*, 15(1), 0-0.
https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185196012010000100001&script=sci_arttext&tlng=en
- Agencia Peruana de Noticias Andina. (2014, 26 de agosto). *Pleno del Congreso aprobó voto de confianza al Gabinete Jara*. <https://andina.pe/agencia/noticia-pleno-del-congreso-aprobo-voto-confianza-al-gabinete-jara-520519.aspx>
- Agüero, A. (2013). Una vuelta a los orígenes de la Constitución de Cádiz. *Revista de historia del derecho*, (46), 11-20.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/rhd/n46/n46a07.pdf>
- Aizpurua, J. (1990). El mito de la Revolución Francesa. In *Masonería, revolución y reacción*. Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, 3-12.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1069227.pdf>
- Albala, A. (2016). Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones. *Revista de ciencia política*, 36(2), 459-479.
<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v36n2/art03.pdf>
- Alcubilla, E. A. (1998). *La disolución del parlamento y el parlamento indisoluble*. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, (6), 101-112.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/915301.pdf>
- Alessandro, M. (2013). Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal, Uruguay. *Revista SAAP*, 7(2), 507-509.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/rasap/v7n2/v7n2a27.pdf>
- Alonso, J. (2015). La defensa del gobierno parlamentario por un realista: Chateaubriand y De la Monarchie selon la Charte. *Revista de estudios políticos*, (170), 339-347.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7265132.pdf>
- Álvarez, F. (2012). La república parlamentaria de Chile: perspectivas historiográficas. *Universum* (Talca), 27(1), 209-222.
https://www.scielo.cl/pdf/universum/v27n1/art_11.pdf

- Alvear, J. (2011). La libertad de conciencia y de religión en la Ilustración francesa: El modelo de Voltaire y de la "Encyclopédie". *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (33), 227-272.
<https://www.scielo.cl/pdf/rehj/n33/a07.pdf>
- AméricaEconomía. (2014, 26 de agosto). *Pleno del Congreso peruano aprobó voto de confianza al gabinete de Ana Jara*. <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/pleno-del-congreso-peruano-aprobo-voto-de-confianza-al-gabinete-de-ana-ja>
- Amorim, O., & Santos, F. (2015). La ciencia política en Brasil en la última década: la nacionalización y la lenta superación del parroquialismo. *Revista de ciencia política*, 35(1), 19-31.
<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v35n1/art02.pdf>
- Ansolabehere, K., Cortés, F., Martínez, L., Zaremborg, G., Cantamutto, F. J., Costantino, A., ... & Neira, C. E. (2018). *Diseños de investigación. Metodología en tesis de ciencias sociales*. FLACSO Mexico.
<https://doi.org/10.2307/j.ctvb1ht6x>
- Aramayo, R. (2001). Kant y la ilustración. *Isegoría*, (25), 293-309.
<https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/download/596/597>
- Arango, A. (2019). Mutaciones del presidencialismo. La transformación del poder presidencial en Colombia (1974-2018). *Estudios constitucionales*, 17(2), 91-120.
<https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v17n2/0718-5200-estconst-17-02-00091.pdf>
- Arboleda, P., Jiménez, M., & López, C. (2021). El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia. *Revista de derecho*, 34(1), 233-253.
<https://www.scielo.cl/pdf/revider/v34n1/0718-0950-revider-34-01-233.pdf>
- Arredondo, I. (1996). Dentro o fuera de la jaula: observación de los indígenas en el documental etnográfico. *ALPHA: Revista de Artes, Letras y Filosofía*, 135-142.
- Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del estado?. *Cuadernos de antropología social*, (27), 53-62. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-275X2008000100003&script=sci_arttext&tlng=pt

- Ballester, M. (2015). Los ecos de un regicidio. La recepción de la Revolución inglesa y sus ideas políticas en España (1640-1660). *Revista de Estudios Políticos*, 91-119. <https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/20e69420-bfe6-42da-8703-347727b5194c/content>
- Barrenechea, R., & Encinas, D. (2022). Perú 2021: Democracia por defecto. *Revista de ciencia política*, 42(2), 407-438. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v42n2/0718-090X-revcipol-S0718-090X2022005000115.pdf>
- Barrenechea, R., & Sosa, P. (2014). Perú 2013: La paradoja de la estabilidad. *Revista de ciencia política*, 34(1), 267-292. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v34n1/art13.pdf>
- BBC News Mundo. (2014, 26 de agosto). *Primera ministra de Perú logra voto de confianza del Congreso*. https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/08/140826_ulntot_peru_congreso_voto_confianza_primera_ministra_jara_jp
- Bernal, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*, (74), 89-118. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3814345.pdf>
- Bernales, E. (2016). El régimen presidencial en la constitución de 1993. *IUS ET VERITAS*. doi:<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201701.021>
- Bertomeu, M. (2010). Contra la teoría (de la Revolución Francesa). *Res publica*, (23). <https://revistas.um.es/respublica/article/view/136081>
- Bisognio, F. (2022). El control de reformas constitucionales y el sistema de «checks and balances»: una propuesta a la luz de la ingeniería constitucional en la que la magistratura constitucional se legitime al no tener la última palabra. *Revista de Investigações Constitucionais*, 9(3), 543-577. <https://www.scielo.br/j/rinc/a/D5YMVXQV5ggxrZXQmT4wN8J/?format=pdf&lang=es>
- Bonvecchi, A., & Giraudy, A. (2007). Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional. *Revista de ciencia política*, 27, 29-42.

[https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718090X2007000100002&script=sci_ar
ttext&tlng=en](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718090X2007000100002&script=sci_ar
ttext&tlng=en)

- Bordalí, A. (2008). La doctrina de la separación de poderes y el poder judicial chileno. *Revista de derecho* (Valparaíso), (30), 185-219.
<https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n30/art04.pdf>
- Borjas, J. E. (2020). Validez y confiabilidad en la recolección y análisis de datos bajo un enfoque cualitativo. *Trascender, contabilidad y gestión*, 5(15), 79-97.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/tcg/v5n15/2448-6388-tracender-15-79.pdf>
- Bronfman, A. (2016). Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno. *Revista chilena de derecho*, 43(2), 369-400.
<https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v43n2/art02.pdf>
- Burke, E. (2020). *Reflexiones sobre la revolución francesa*. Ediciones Rialp, SA.
[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=K0zuDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=P
T4&dq=La+revolución+francesa+y+la+I+República+&ots=LcUgOqjYeV&sig=
mJ_ytf6krC5pIcEh-uC0xK4TB_U](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=K0zuDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=P
T4&dq=La+revolución+francesa+y+la+I+República+&ots=LcUgOqjYeV&sig=
mJ_ytf6krC5pIcEh-uC0xK4TB_U)
- Busaall, J. (2016). Latin American Constitutions: The Constitution of Cádiz and its Legacy in Spanish America. *Revista de historia del derecho*, (52), 239-243.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/rhd/n52/n52a12.pdf>
- Cáceres, J. (2007). *La influencia política y jurídica de la constitución de Cádiz y el Constitucionalismo peruano*. Arequipa: ADRUS.
- Cairampoma, M. R. (2015). Tipos de Investigación científica: Una simplificación de la complicada incoherente nomenclatura y clasificación. *Redvet. Revista electrónica de veterinaria*, 16(1), 1-14.
<https://www.redalyc.org/pdf/636/63638739004.pdf>
- Cairo, O. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Pensamiento*
- Cairo, O. (2015). La responsabilidad política institucional en el Perú. *Pensamiento constitucional*, 20(20), 35-46.
- Calcina, M. (2023). *Crisis constitucional y desequilibrio de poderes en el sistema político peruano: escenarios de la coyuntura 2016-2019*. Universidade Federal da

Integração Latino-Americana. <https://dspace.unila.edu.br/items/2c1d5efa-5c52-473e-b320-ead18a07ff13>

Carey, J. (2006). Presidencialismo versus parlamentarismo. *PostData*, (11), 121-162.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a06.pdf>

Cartes, A. (2017). La Constitución de Cádiz de 1812. Derroteros americanos, transferencias y perspectivas. *Cuadernos de historia*, (47), 39-58.
<https://www.scielo.cl/pdf/cuadhist/n47/0719-1243-cuadhist-47-00039.pdf>

Casasempere, A., & Vercher, M. (2020). Análisis documental bibliográfico. Obteniendo el máximo rendimiento a la revisión de la literatura en investigaciones cualitativas. *New Trends in Qualitative Research*, 4, 247-257.

Casey, J. (1991). La revolución inglesa del siglo XVII. *Manuscripts: Revista d'història moderna*, (9), 227-245.
<https://www.raco.cat/index.php/Manuscripts/article/download/23187/94708>

Castillo, F. A., Feros, A., & Leiva, P. P. (2017). Corrupción y mecanismos de control en la Monarquía Hispánica: una revisión crítica. *Revista electrónica de Historia Moderna*, 8(35), 284-311.

Cazor, K. (2007). Constitucionalismo y umbral democrático en Chile: Hacia una nueva teoría constitucional. *Ius et Praxis*, 13(1), 45-74.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122007000100004&script=sci_arttext&tlng=pt

Celis, D. (2021). El sistema de frenos y contrapesos en Colombia y la sátira política. *Derecho y realidad*, 19(37), 75-88.

Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Postdata*, (11), 163-192.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a07.pdf>

Chocano Ravina, E. J. (2025). El presidencialismo atenuado y su ambivalencia en el Perú, en comparación con el parlamentarismo europeo. *Revista Jurídica del Perú*, 7(1), 311-335. <https://revistas.udh.edu.pe/RJP/article/view/900/1586>

Constitución Política del Perú. (1993). *Asamblea Constituyente Democrática*.

Constitucional, 21(21), 27-40.

Constitucional. Revista IUS ET VERITATIS N° 57, 2-4.

Contreras, C., & Cueto, M. (2018). *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Coudart, L. (2019). *La libertad de imprenta en los informes ministeriales: comunicación gubernativa, dinámicas legales y periodísticas (1821-1867)*. *Historia Mexicana*, 69(1), 205–255.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-65312019000300205&script=sci_abstract

Davis, J. (2006). Derechos humanos y revolución inglesa. *Derechos y libertades*, 14, 17-40. <https://corteidh.or.cr/tablas/r23420.pdf>

De Felipe, M. B. (1993). La nueva ley electoral local italiana (ley de 25 de marzo de 1993 n. 81 de elección directa de los alcaldes y presidentes provinciales). *Revista de estudios de la administración local y autonómica*.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/8793/8842>

Domínguez, C. V. (2022). Comienzo de la atención educativa a la primera infancia en España: el caso de Cádiz. *Revista Brasileira de História da Educação*, 22, 225.
<https://www.scielo.br/j/rbhe/a/9kn4FKFgVzWRKJjpcNS6VYG/?format=pdf&lang=es>

Eguiguren, F. (2018). La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal

Espinosa-Saldaña, E. (2002). Aproximaciones y balance sobre la efectividad del control parlamentario al gobernante de turno en el Perú. *Ius et Praxis*, 8(1), 447-459.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100024&script=sci_arttext&tlng=en

Eto, G. (2014). *Tratado del Proceso Constitucional De Amparo, TOMO I, 2da Edición*.

Faivre, C. (2011). Colombia: un régimen presidencial bajo la tentación del parlamentarismo. *Revista Derecho del Estado*, (27), 23-46.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n27/n27a03.pdf>

- Feliú, P. (2018). Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. *Revista de ciencia política*, 38(2), 181-206. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v38n2/0718-090X-revcipol-38-02-0181.pdf>
- Fernandois, A., & García, J. (2009). Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva. *Revista chilena de derecho*, 36(2), 281-311. <https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v36n2/art04.pdf>
- Fernández, G. (1979). La crisis del parlamentarismo. In *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (pp. 247-279). Ministerio de Justicia. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-1979-10024700279
- Figueiredo, A., Canello, J., & Vieira, M. (2012). Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados*, 55, 839-875. <https://www.scielo.br/j/dados/a/XhTh64tqZXbNLVjzJ7MQHLS/?format=pdf&lang=pt>
- Fuentes, C. (2011). Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 31(1), 47-61. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2011000100003&script=sci_arttext
- Gabella, P. (2002). El radicalismo en la revolución inglesa: crisis constitucional y crisis de conciencia en el siglo del absolutismo. *Historia constitucional*, (3), 217-248. <http://historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/178> Gaceta Jurídica S.A.
- Gálvez, J., & García, E. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I* (Vol. 1). Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales.
- García, D. (2014). ¿De la ilustración a la revolución?: apuntes sobre la actividad editorial de Pasado y Presente en los sesenta. *Prismas*, 18(2), 209-215. <https://www.scielo.org.ar/pdf/prismas/v18n2/v18n2a09.pdf>

- García, I. (2023). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 01-23. doi: <http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v13n25.a02>
- García, I. (2024). De la recuperación democrática al riesgo de quiebre: la permanente inestabilidad peruana, 2001-2022. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 16(21), 399–422. <https://doi.org/10.35292/ropj.v16i21.399>
- García, M. (2021). Arturo Fontaine. La pregunta por el régimen político. *Revista de filosofía*, 78, 323-325. <https://www.scielo.cl/pdf/rfilosof/v78/0718-4360-rfilosof-78-00323.pdf>
- García-Belaunde, D. (2006). *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento*. Obtenido de Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/9.pdf>
- Godoy, Ó. (2003). Parlamento, presidencialismo y democracia protegida. *Revista de ciencia política*, 23(2), 7-42. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v23n2/art02.pdf>
- Gómez, C. (2015). Sistema Político y Formas de Gobierno. *Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Nuevo León*.
- Guzmán, A. (2012). La codificación como programa constitucional en Francia, España e Iberoamérica durante el siglo XIX. *Revista chilena de derecho*, 39(3), 879-889. <https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v39n3/art18.pdf>
- Guzmán, C. (2003). La eficiencia de los sistemas de gobierno una perspectiva comparada. *Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. <https://tesis.pucp.edu.pe/bitstreams/e83734a2-ddce-4ac4-9eda-c092accb4bf5/download>
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1787–1788). *The Federalist Papers* (C. Rossiter, Ed.). New York: Mentor.
- Hamnett, B. (2016). Roberto Breña (ed.), Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado. *Historia mexicana*, 65(4), 1926-1932. <https://www.scielo.org.mx/pdf/hm/v65n4/2448-6531-hm-65-04-01926.pdf>

- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (Vol. 6, pp. 102-256). México.: méxico: mcGraw-Hill.
- Hill, C. *Oliver Cromwell y la revolución inglesa*. Ed. Socialismo y Libertad.
https://arxiujosepserradell.cat/wp-content/uploads/2023/05/202.CROMWELL.Ch_.-Hill.pdf
- Iacoviello, M., & Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y debates*, (33), 91-105.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/tede/n33/n33a04.pdf>
- Idrovo, A. J. (2007). Salud y regímenes políticos:¿ presidencialismo o parlamentarismo para Colombia?. *Revista de Salud Pública*, 9(2), 205-214.
<https://www.scielosp.org/pdf/rsap/v9n2/v9n2a05.pdf>
- Ilizarbe, C. (2023). Perú 2022: Colapso democrático, estallido social y transición autoritaria. *Revista de ciencia política*, 43(2), 349-375.
<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v43n2/0718-090X-revcipol-s0718-090x2023005000116.pdf>
- Insúa, M. (2011). La falsa erudición en la Ilustración española y novohispana: Lizardi. *Estudios filológicos*, (48), 61-79. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0071-17132011000200005&script=sci_arttext&tlng=pt
- Jiménez, R. (2016). *Los frenos del poder: separación de poderes y control de las instituciones*. Marcial Pons.
<https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491230700.pdf>
- Kant, I. (1784). ¿Qué es la Ilustración?. *Filosofía de la historia*, 2, 25-38.
https://www.academia.edu/download/54450888/KANT__Immanuel._QUE_ES_ILUSTRACION.pdf
- La Rocca, C. (2006). Kant y la Ilustración. *Isegoría*, (35), 107-127.
<https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/32>
- Lario, Á. (1999). Monarquía constitucional y gobierno parlamentario. *Revista de Estudios Políticos*, (106), 277-288. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27577.pdf>

- Larralde, J. (2015). Concentración de poder en el gobierno del FMI. Análisis de las reformas de 2006, 2008 y 2010 y su impacto sobre la Argentina. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 26(45), 27-46.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/ciclos/v26n45/v26n45a04.pdf>
- Levaggi, A. (2001). República de indios y república de españoles en los reinos de Indias. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (23), 419-428.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552001002300009&script=sci_arttext&tlng=pt
Lima: Gaceta Jurídica.
- Linz, J. (1990). Los peligros del presidencialismo. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/14220/1/REXTN-RLPC07-01-Linz.pdf>
- Linz, J. J. (1997). *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas* (A. Valenzuela, Ed.). Alianza Editorial.
- Loewenstein, K. (1957). *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel.
- López, D., & Gómez, M. (2006). Técnicas de recolección de datos en entornos virtuales más usadas en la investigación cualitativa. *Revista de investigación educativa*, 24(1), 205-222.
<https://www.redalyc.org/pdf/2833/283321886011.pdf>
- López, S. (2005). Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones. *Revista de ciencia política*, 25(2), 37-64. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2005000200002&script=sci_arttext&tlng=en
- López, V., & Pérez, J. (2011). Técnicas de recopilación de datos en la investigación científica. *Revista de Actualización Clínica Investiga*, 10, 485.
http://revistasbolivianas.umsa.bo/pdf/raci/v10/v10_a08.pdf
- Los Tiempos. (2014, 26 de agosto). *Jara logra voto de confianza del Congreso peruano*.
<https://www.lostiempos.com/actualidad/mundo/20140826/jara-logra-voto-confianza-del-congreso-peruano>

- Mainwaring, S., & Stepan, A. (2003). La Democracia en América Latina: Una conversación con Scott Mainwaring. *Perfiles Latinoamericanos*, 16(31), 173–186.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532008000100008&script=sci_arttext
- Maquiavelo, N. (2017). *El Príncipe* (L. Cano, Trad.). Ediciones Akal.
- Martín, J., & León, P. (1998). Más allá del revisionismo: la "nueva interpretación social" de la revolución inglesa. *Historia Social*, 121-136.
<https://www.jstor.org/stable/40340680>
- Martínez, C. (2017). Utopías inglesas del siglo XVIII. Construcciones imaginarias del estado moderno: selección de textos y comentarios críticos. *Prismas*, 21(1), 319-320.
https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-04992017000100013&script=sci_arttext
- Martínez, F. (2005). El Estado Moderno en Europa: Instituciones y Derecho. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (27), 479-490.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552005000100039&script=sci_arttext
- Martino, L. (2012). Cádiz y la Constitución de 1812: Esbozos para la construcción de una identidad cultural europea. *Olivar*, 13(17), 171-177.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/olivar/v13n17/v13n17a13.pdf>
- Mathiez, A., & Diaz, R. (1935). *La revolución francesa*. Labor. http://espai-marx.net/elsarbres/wp-content/uploads/2020/01/La_revoluci_n_francesa_2_La_Girona_y_la_Monta_a.pdf
- Mayos, G., & Chust, J. (2008). *La ilustración y Los derechos humanos* (Vol. 11). Editorial UOC.
<https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/111106/9/La%20Ilustracion%20CAST.pdf>
- Meléndez, C., & León, C. (2010). Perú 2009: Los legados del autoritarismo. *Revista de ciencia política*, 30(2), 451-477.
<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n2/art15.pdf>

- Melgar , A. (2019). *Relaciones de conflicto entre los órganos ejecutivo y legislativo en el Perú y el mecanismo de disolución parlamentaria: análisis y propuesta*.
<https://tesis.pucp.edu.pe/items/288909a8-d7d7-40b0-a16d-ff319dbedd0f>
- Miceli, M. (2015). Giovanni Botero y la razón de Estado: una postura divergente sobre la conformación histórica del Estado Moderno. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las ideas*, 17(1), 69-81.
https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-94902015000100007&script=sci_arttext
- Miceli, M. (2021). La filosofía política de Gerrard Winstanley y su entrelazamiento con las teorías del Estado moderno. Teología, monismo y tendencias hacia un poder político ilimitado. *Prismas*, 25(1), 11-26.
https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-04992021000100011&script=sci_arttext
- Montoro, A. (2011). Sistema político y formas de gobierno: sobre la significación de la democracia como principio político. *Revista de las Cortes Generales*.
<https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/521>
- Morrill, J. (1997). La naturaleza de la Revolución Inglesa. Pedralbes. *Revista d'Història Moderna*, 17, 289-322.
<https://revistes.ub.edu/index.php/pedralbes/article/download/37299/36070>
- Mosquera, Á. (2005). *Ejército y milicia cívica. Fuerzas armadas y pugna de poderes en el primer parlamentarismo mexicano, 1821-1824*. *Secuencia*, (63), 98-126.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482005000300098&lang=es
- Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 41-75.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v65n1/v65n1a2.pdf>
- Nogueira, H. (2017). La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios constitucionales*, 15(2), 15-82.
<https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v15n2/0718-5200-estconst-15-02-00015.pdf>
- Nohlen, D. (2008). Instituciones y cultura política. *Postdata*, (13), 27-47.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n13/n13a03.pdf>

- Nolte, D. (2003). El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. *Revista de ciencia política*, 23(2), 43-67. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v23n2/art03.pdf>
- Nuevo Código Procesal Constitucional. (2021). *Congreso de la República*.
- Olivares, N. E. (2015). Presidencialismo populista vs. Presidencialismo deliberativo. Estudios-Centro de Estudios Avanzados. *Universidad Nacional de Córdoba*, (33), 31-47. <https://www.scielo.org.ar/pdf/ecea/n33/n33a03.pdf>
- Ollier, M. (2006). Más allá del presidencialismo y el parlamentarismo. *Postdata*, (11), 223-234. <https://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/n11/n11a09.pdf>
- Ossa, J. (2016). Ascensión Martínez Riaza, La independencia inconcebible. España y la "pérdida" del Perú (1820-1824). *Historia*, 49(1), 51-54. <https://www.scielo.cl/pdf/historia/v49n1/art21.pdf>
- Pachano, S. (2010). Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento. *Revista de ciencia política* (Santiago), 30(2), 297-317. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n2/art07.pdf>
- Pagden, A. (2016). La ilustración. *Alianza Editorial*. Pagden, A. (2016). *La ilustración*. Alianza Editorial.
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política*, 40(2), 483-510. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v40n2/0718-090X-revcipol-S0718-090X2020005000116.pdf>
- Parra, M. G. (2014). *La formación del Partido Demócrata Nacional y la campaña electoral de 1931, Tucumán. Andes*, 25(2). https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-80902014000200006&lang=es
- Peña, C. (2007). Tres estudios sobre la política en Chile. *Revista de ciencia política* (Santiago), 27(1), 159-170. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000200008&script=sci_arttext&tlng=pt

- Peña, T., & Pirela, J. (2007). La complejidad del análisis documental. *Información, cultura y sociedad*, (16), 55-81.
<https://www.redalyc.org/pdf/2630/263019682004.pdf>
- Pérez, F. (2016). La idea de Estado Moderno bajo la mira confesional: Tres censuras a De iure naturae et gentium (1672) de Samuel Pufendorf. *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (38), 421-442. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0716-54552016000100016&script=sci_arttext
- Peyrou, F. (2023). *La Primera República: Auge y destrucción de una experiencia democrática* (Vol. 13). Ediciones Akal.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=s163EAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=La+revolución+francesa+y+la+primera+República+&ots=g0Ly60JxIV&sig=MUoIpSK4TsaTDZdkDDi7svYGtiY>
- Ponce, Z., & García, L. (2019). Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato. *Revista de ciencia política*, 39(2), 341-365.
<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v39n2/0718-090X-revcipol-39-02-0341.pdf>
- Prieto, F. (1989). *La revolución francesa* (Vol. 1). Ediciones AKAL.
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=q_P6K_w8K5UC&oi=fnd&pg=PA5&dq=La+revolución+francesa+y+la+I+República+&ots=Q8V2mt0dlv&sig=ANrmPiaJMvZEI_tcz84g3BdNZD0
- Ramos, C. (2007). *Como hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*. Lima:
- Restrepo, A. C. A. (2018). Presidencialismo. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (14), 244-261.
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/4167/2691>
- Robson, P. (2012). ¿Por qué no presidencialismo?: El sistema de gobierno como explicación del bicameralismo. *Postdata*, 17(1), 0-0.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v17n1/v17n1a06.pdf>
- Roca, A. (2024). Un fantasma recorre África: es el Estado Moderno. Temores y esperanzas periféricas. *Astrolabio. Nueva Época*, (32), 1-28.
https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1668-75152024000100001&script=sci_arttext

- Rodríguez, Í. (2020). Elementos para un replanteamiento de la guerra entre México y Estados Unidos (War for North America): La aportación fundamental de John Tutino. *Historia* (Santiago), 53(1), 251-280.
<https://www.scielo.cl/pdf/historia/v53n1/0717-7194-historia-53-01-0251.pdf>
- Roldán, O.(2015). *La responsabilidad política institucional en el Perú. Pensamiento constitucional*, 20(20), 35-46.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/14884>
- Roldán, O. (2016). *La disolución parlamentaria en el Perú. Pensamiento Constitucional*, 21(21), 27-40.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18698>
- Roldán, O. (2018). *La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano. Pensamiento Constitucional*, 23(23), 37-49.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/20946>
- Rosenblatt, F. (2006). El dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): una explicación desde la teoría de las perspectivas. *Revista de ciencia política*, 26(2), 97-119.
<https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art05.pdf>
- Saboia, H. (2019). La Guerra de la Independencia y la Constitución de Cádiz (1812). Peculiaridades e influencias. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 52(154), 285-317. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v52n154/2448-4873-bmdc-52-154-285.pdf>
- Salinas, C. (1982). Notas sobre la República de Génova y la Revolución Francesa, según la correspondencia de los embajadores españoles en Génova. *Hispania*, 42, 150.
<https://search.proquest.com/openview/e9b012e0fdd1e2b1a7884b41ee9c3d73/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1818039>
- Salvatto, F., & Carzolio, M. (2015). Naturaleza y ciudadanía en la España Moderna. De la representación del súbdito a los albores de la ciudadanía contemporánea (siglos

- XVII-XIX). *Almanack*, 670-687.
<https://www.scielo.br/j/alm/a/dY9X3g7DJptywNCVRYfFT9d/?lang=es>
- Sancari, S. (2020). Presidencialismo y parlamentarismo en Argentina. *Mario Serrafiero, Ediar, Buenos Aires*, 2019. 376 páginas. Postdata, 25(1), 104-106.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/postdata/v25n1/1851-9601-postdata-25-01-104.pdf>
- Sánchez-Blanco, F. (1997). *La ilustración en España* (Vol. 29). Ediciones AKAL.
<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=oNEMAPD9vlcC&oi=fnd&pg=PA5&dq=la+ilustración&ots=7G9MX3IBTE&sig=McsmV3IPcjXJ-J--CZVPbBtACdg>
- Sanmartín, J. (2008). Ideas políticas y retóricas del presidencialismo constituyente en Estados Unidos. *Alpha*, (27), 147-166.
<https://www.scielo.cl/pdf/alpha/n27/art10.pdf>
- Sartori, G. & Duverger, M. (1997). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, C., & Reyes, M. (1996). *Sobre el parlamentarismo* (p. 199). Madrid: Tecnos.
- Serrafiero, M. D. (1999). Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 1(2), 5.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1047621.pdf>
- Serrafiero, M. D. (2017). *Control parlamentario en Europa y América Latina*.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/77584>
- Siavelis, P. (2005). La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas. *Estudios Públicos*, (98).
- Soto, S. (2018). La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. *Estudios constitucionales*, 16(2), 449-480.
https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002018000200449&script=sci_arttext
- Stepan, A. (1990). Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. *Estudos Avançados*, 4, 96-107.

<https://www.scielo.br/j/ea/a/GkJ4knq4d6HqY7C8GQjjNqj/?format=pdf&lang=p>
t

Tapia, K. A. (2011). La responsabilidad del presidente de la república en el régimen presidencialista peruano. *IUS: Revista de investigación de la Facultad de Derecho*, 1(2), 5-16.
<https://revistas.usat.edu.pe/index.php/ius/article/view/486/966>

Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia N.º 00004-2022-PCC/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú. (2024). *Acción competencial 004-2024-PCC/TC*.

Vados, A., Ballén, E., & Rodríguez, W. (2016). La ilustración: dilucidación y proceso creativo. *Kepes*, 13(13), 265-296.
<https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/kepes/article/view/2770>

Villabella, C. (2018). Dilema presidencialismo vs. Parlamentarismo en américa Latina. *Apuntes sobre la realidad en El Siglo XXI. Estudios constitucionales*, 16(1), 15-37.
<https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v16n1/0718-5200-estconst-16-01-00015.pdf>

Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Alianza Editorial.

ANEXOS

ANEXO 1: MATRIZ DE OPERATIVIZACIÓN DE VARIABLES

ENUNCIADO	VARIABLES	INDICADORES
EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y SU INCIDENCIA EN LA FORMA DE GOBIERNO Y ESTABILIDAD JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO PERUANO	VARIABLE INDEPENDIENTE: Presidencialismo atenuado	Voto de confianza
		Censura Ministerial
		Disolución parlamentaria
	VARIABLE DEPENDIENTE: Forma de gobierno y estabilidad jurídico-política del Estado	Separación de poderes
		Distribución y concentración de poder
		Sistema de contrapesos

ANEXO 2: MATRIZ DE CONSISTENCIA

EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y SU INCIDENCIA EN LA FORMA DE GOBIERNO Y ESTABILIDAD JURÍDICO-POLÍTICA DEL ESTADO PERUANO

Problemas	Objetivos	Variables	Indicadores	Metodología
Problema General	Objetivo General			1. Enfoque de la Investigación
PG. ¿Cómo incide el presidencialismo atenuado en la forma de gobierno y estabilidad jurídica del Estado peruano?	OG. Determinar la incidencia del presidencialismo atenuado en la forma de gobierno y estabilidad jurídica-política del Estado peruano.	V1. Presidencialismo atenuado V2. Forma de gobierno y estabilidad jurídica-política del Estado	V1.I1. Voto de confianza V1.I2. Censura Ministerial V1.I3. Disolución parlamentaria gobierno y poderes V2.I1. Separación de poderes V2.I2. Distribución de concentración de poder V2.I3. Sistema contrapesos	cualitativo dogmático 2. Diseño de la Investigación. Hermenéutico y Instrumento Ficha de análisis documental 3. Técnicas de recolección de datos Análisis documental
Problemas Específicos	Objetivos Específicos			
PE1. ¿Cómo repercute la cuestión de confianza en la separación de poderes en la estabilidad jurídica-política del sistema peruano?	OE1. Establecer la repercusión de la cuestión de confianza en la separación de poderes en la estabilidad jurídica-política del sistema peruano.			
PE2. ¿Cómo impacta la censura ministerial en la distribución y concentración de poder	OE2. Precisar el impacto de la censura ministerial en la distribución y			

en el Estado peruano? concentración de poder
en el Estado peruano.

PE3. ¿Cómo repercute la OE3. Indicar la
repercusión disolución de la disolución
parlamentaria en el parlamentaria en el sistema
de contrapesos sistema de contrapesos en el
Estado peruano? en el Estado peruano.



ANEXO 3: EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAYIA Francisco
Número FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/12/2022 17:55:06-0501

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Plinio
Número FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/12/2022 18:23:57-0500

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 01 de diciembre de 2022

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ MELDA
PIR 02860240 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/12/2022 17:51:54-0501

VISTA

La solicitud de medida cautelar presentada con fecha 29 de noviembre de 2022 por el Congreso de la República, representado por su presidente, contra el Poder Ejecutivo; y,

ATENDIENDO A QUE

1. La parte demandante solicita que se conceda una medida cautelar con el objeto de que "(...) el Poder Ejecutivo se abstenga de considerar como denegada la cuestión de confianza que interpuso el entonces Presidente del Consejo de Ministros en la sesión del Pleno del Congreso del 17 de noviembre de 2022; y, en consecuencia, que en el supuesto que el Congreso no conceda la confianza a futuros Consejos de Ministros, no proceda a disolver el Congreso de la República hasta que el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución haya dictado sentencia firme y definitiva en el presente proceso competencial".
2. Con relación a lo solicitado, corresponde indicar que el otorgamiento de medidas cautelares en los procesos constitucionales en los que su concesión ha sido prevista, cumple una función instrumental para el logro o realización de sus fines, según la Constitución y el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo).
3. A fin de resolver la medida cautelar planteada en autos, este Tribunal debe analizar los requisitos necesarios para concederla y las circunstancias relevantes del caso que permitan resolver dicha pretensión.

§1. Los presupuestos de las medidas cautelares en los procesos competenciales

4. Las medidas cautelares en el proceso competencial deben resolverse en el marco de lo dispuesto por el artículo II del Título Preliminar del

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TUCSE Luis
Número FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/12/2022 17:37:44-0501

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar
Número FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/12/2022 17:42:50-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/12/2022 17:40:04-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Heider FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/12/2022 17:49:45-0501



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

NCPCo, según el cual uno de los fines esenciales de los procesos constitucionales es garantizar la supremacía y fuerza normativa de la Constitución.

5. Respecto del objeto de una medida cautelar en el proceso competencial, el artículo 110 del NCPCo establece que el demandante puede solicitar al Tribunal "(...) la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto".
6. Cabe recordar que las medidas cautelares están destinadas a neutralizar la posible ineficacia del proceso principal, garantizando la conservación o modificación de la situación jurídica existente según el contenido de la pretensión.
7. Asimismo, este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que el otorgamiento de medidas cautelares en el proceso competencial requiere de la configuración de varios presupuestos de manera concurrente. Por ello, a fin de determinar la viabilidad de la solicitud planteada, el Tribunal debe examinar lo solicitado y analizar si en el caso se cumple con acreditar:
 - i. La verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada (*fumus bonis iuris*): se exige que en la solicitud cautelar se demuestre la existencia de un vicio competencial, evidenciado sobre la base de un examen preliminar y sumario de los actuados. Es decir, no se trata de una determinación de la competencia, sino de un examen *prima facie* de la incidencia inmediata y grave del acto materia de controversia en la o las competencias invocadas por el solicitante;
 - ii. El peligro en la demora (*periculum in mora*): se evalúa si resulta *prima facie* indispensable emitir un pronunciamiento que suspenda la eficacia del acto materia de controversia, a fin de que no se generen efectos inconstitucionales en el ámbito de las competencias del solicitante que puedan resultar irreversibles. En todo caso, el solicitante debe demostrar que, en caso de no adoptarse la medida de inmediato, determinada afectación de sus competencias podría resultar permanente; y,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

- iii. La adecuación de la pretensión: se requiere que el pedido cautelar de suspensión del acto materia de controversia sea congruente y correlacionado con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela), teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
8. Adicionalmente, este Tribunal ha indicado que el órgano jurisdiccional que conceda una medida cautelar debe observar el principio de reversibilidad; de manera que, en caso de confirmarse la inexistencia de afectación o menoscabo de la competencia invocada en la demanda, se puedan retrotraer las cosas al estado anterior al momento en que se dictó la medida (autos sobre medidas cautelares emitidos en los expedientes 00001-2021-CC/TC, fundamento 7 y 00003-2021-CC/TC, fundamento 7).
9. La concurrencia de este presupuesto se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 18 del NCPCo. Esta disposición, aplicable supletoriamente al proceso competencial, en su parte pertinente, preceptúa lo siguiente:

La medida cautelar solo debe limitarse a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, el orden público y el perjuicio que se pueda ocasionar (...).
10. A continuación, se analizarán las circunstancias del presente caso con miras a determinar luego si, de acuerdo con el marco constitucional y legal vigente, se configura cada uno de los requisitos mencionados *supra*.

§2. Planteamiento y rechazo de la cuestión de confianza

11. Con fecha 17 de noviembre de 2022 se presentó el proyecto de ley 3570/2022-PE, que propone derogar la Ley 31399, Ley que fortalece el proceso de 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 ciudadanos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

12. Ese mismo día, el presidente del Consejo de Ministros, en la sesión del Pleno del Congreso de la República, hizo cuestión de confianza respecto de su aprobación. En dicha ocasión sostuvo que:

(...) el motivo por el cual estoy aquí acompañado por mi gabinete es para solicitar que se apruebe el proyecto de ley presentado hoy día, proyecto de ley que deroga la ley 31399, ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300 Ley de derechos de participación y control ciudadano, que en adelante denominaré proyecto de ley que restablece la participación política del pueblo llamada también ley anti referéndum, respecto de la cual planteo cuestión de confianza en nombre del Consejo de ministros.

13. Con fecha 24 de noviembre de 2022 el oficial mayor del Congreso de la República remitió al presidente del Consejo de Ministros el Oficio 1162-2022-2023-ADP-D/CR, mediante el cual envió una copia fedateada del Acuerdo 061-2022-2023/MESA-CR adoptado en la vigésimo quinta sesión de la Mesa Directiva del Congreso de la República.

14. En dicho acuerdo se dispuso:

- i. Rechazar de plano la cuestión de confianza planteada por el Consejo de Ministros, por tratarse de materias prohibidas para el planteamiento de una cuestión de confianza (...); y
- ii. Exhortar al Consejo de Ministros a respetar escrupulosamente los parámetros para las presentaciones de cuestión de confianza (...).

15. A continuación, este Tribunal identificará las normas constitucionales y legales que determinan la competencia para interpretar el artículo 133 de la Constitución, valorará el alcance del rechazo de la cuestión de confianza y, con posterioridad, deberá determinar si la medida cautelar solicitada cumple o no los presupuestos procesales para adoptarla.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004 2022 PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

§3. El marco normativo vigente respecto de la cuestión de confianza

16. El artículo 132 de la Constitución establece que:

El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros (...) mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.

17. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución prescribe que:

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.

18. El marco legal del presente caso corresponde a la Ley 31355 y a los literales c) y d) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República.

19. Habiendo citado las normas constitucionales y legales que permitirán resolver la pretensión cautelar planteada por el Congreso de la República, corresponde verificar si cumple con los requisitos antes indicados.

§4. Análisis de la medida cautelar solicitada en autos

20. El Congreso de la República pretende que este Tribunal suspenda, cautelarmente, la decisión expresada por el Poder Ejecutivo de interpretar que se ha denegado la confianza y que, por ende, “no surta efectos para la aplicación del primer párrafo del artículo 134 de la Constitución”.

21. En consecuencia, el análisis que se realizará en los fundamentos siguientes, consistirá en determinar si se satisfacen, o no, los requisitos procesales para dictar una medida cautelar con el alcance solicitado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

4.1. La apariencia de derecho

22. El procurador del Congreso de la República sostiene que el Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, que interpreta el rechazo de plano de la cuestión de confianza en el sentido de que constituye una negación de esta, ha afectado sus atribuciones.
23. De acuerdo con el artículo 132 de la Constitución ya glosado, es el Congreso de la República el que hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros mediante el rechazo de la cuestión de confianza.
24. La regulación de los procesos parlamentarios se incluye en el Reglamento del Congreso, que tiene carácter de ley orgánica, y, por lo tanto, allí se ha normado el trámite que corresponde llevar a cabo frente a la cuestión de confianza que pudiera plantear el Poder Ejecutivo y los supuestos en los que puede rechazarse de plano o declararse improcedente (artículo 86.d).
25. Por las razones expuestas queda acreditada la configuración del primer supuesto relacionado con la apariencia de derecho.

4.2. El peligro en la demora

26. El recurrente, en la página 10 del documento que contiene la solicitud de la medida cautelar, sostiene que:

Habiendo considerado el Poder Ejecutivo, arbitraria e inconstitucionalmente, que se ha producido la primera negación de confianza al Consejo de Ministros, en el marco del artículo 134º de la Constitución, *existe el peligro que ante la demora en el trámite del presente proceso competencial (...), el Poder Ejecutivo cuente con tiempo suficiente para plantear, en forma inconstitucional e ilegítima, una segunda cuestión de confianza, en el marco del artículo 130º de la Constitución y el artículo 82º (Investidura del Consejo de Ministros) del Reglamento del Congreso de la República (cuestión de confianza obligatoria), o en el marco de los artículos 132º y 133º de la Constitución y el artículo 86º del Reglamento del Congreso de la República (cuestión de confianza facultativa).* (Énfasis agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

27. Al respecto, este Tribunal no puede ignorar las afirmaciones realizadas con fecha 17 de noviembre de 2022 por el presidente del Consejo de Ministros cuando, al sustentar su cuestión de confianza, expuso que:

(...) Si el Ejecutivo hubiese querido cerrar el congreso, señor, yo soy abogado y sé lo que se hace. Hubiésemos presentado dos o más proyectos de ley planteando dos o más cuestiones de confianza respecto de estos puesto que nada impide formular estas de manera simultánea o sucesivamente¹.

28. En la misma presentación de la cuestión de confianza, el presidente del Consejo de Ministros sostuvo expresamente que:

(...) el Ejecutivo está facultado por la propia Constitución para presentar dos o más cuestiones de confianza incluso simultáneamente y no necesitaríamos de más de cinco días para poder llegar a la conclusión a la que pretenden llegar algunos, no, nosotros no estamos en ese camino nosotros queremos la gobernabilidad².

29. Queda claro, entonces, que el Poder Ejecutivo podría, a partir de su interpretación, plantear una cuestión de confianza y considerar, en caso de ser rechazada, como una segunda denegatoria de confianza.

30. Este Tribunal Constitucional entiende que, si se espera hasta la resolución del fondo de la presente controversia, momento en el que se establecerá en definitiva si la decisión expresada por el Poder Ejecutivo de interpretar que se ha producido el rehusamiento de la confianza a la que hace referencia en el artículo 133, resultó irregular y vulneratoria de la competencia del parlamento -o no-, el Poder Ejecutivo podría haber disuelto el Congreso de la República con base en dicho acto.

¹ Ver Diario de los Debates de la Página Oficial del Congreso de la República de fecha 17 de noviembre de 2022 (21.ª Sesión matinal del Pleno del Congreso de la República). Recuperado: [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/plo-2022-21\(t\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/files/diario-debates/plo-2022-21(t).pdf). Obrante a fojas 5, segundo párrafo.

² Ídem, tercer párrafo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

31. Por las razones expuestas queda acreditada la configuración del segundo supuesto, relacionado con el peligro en la demora.

4.3. Adecuación

32. Para el Congreso de la República, la medida solicitada resulta razonable, proporcional y correlacionada con el fin de no poner en riesgo innecesariamente las competencias del Congreso de la República: i) para aprobar, interpretar, modificar y derogar leyes orgánicas; ii) en el procedimiento de reforma constitucional; y iii) para decidir sobre las cuestiones de confianza que el Poder Ejecutivo proponga e interpretar el sentido de su decisión.
33. Por otra parte, la medida cautelar es congruente con la pretensión principal de la demanda competencial, por cuanto se solicita la suspensión de los efectos jurídicos del acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, que está anexo a la carta de renuncia del presidente del Consejo de Ministros de ese mismo día, documento que expresa que la renuncia se formaliza conforme a lo acordado en la sesión del Consejo de Ministros.
34. En dicha acta del Consejo de Ministros se expresa que:
- (...) el rechazo, rehusamiento, o negación de la cuestión de confianza, se configura con cualquiera de estos mecanismos: la inadmisibilidad, el rechazo de plano, la improcedencia o negación de la cuestión de confianza, para evitar el abuso del derecho o el fraude a la Constitución.
35. El Colegiado aprecia que el contenido del Acta no se refiere a un acto del pasado, como el rechazo de plano de la cuestión de confianza por la Mesa Directiva del Congreso de la República o la aceptación de la renuncia del presidente del Consejo de Ministros, sino a una manifestación de voluntad expresa y formal del Consejo de Ministros, con efectos de tracto sucesivo, que no se ha realizado en su integridad pero que puede ser calificada de continuada, desde que está referida a una decisión política a la que se han introducido criterios jurídico-constitucionales que pueden incidir en la eventual utilización de una nueva cuestión de confianza para habilitar al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

presidente de la República a la disolución del Congreso, al amparo del artículo 134 de la Norma Suprema.

36. Corresponde advertir que la suspensión de los efectos jurídicos del Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, impide la aplicación inmediata del artículo 134 de la Constitución, relacionado con la disolución del Congreso de la República.
37. En consecuencia, este Tribunal entiende que la medida cautelar solicitada resulta adecuada para evitar los graves efectos institucionales que podrían derivarse del ejercicio de la competencia para determinar el efecto de la decisión de rechazar de plano la cuestión de confianza, el alcance del rehusamiento al que hace referencia el artículo 133 de la Constitución, y la valoración que corresponde adjudicar a la decisión de “rechazar de plano” la cuestión de confianza que adoptó la Mesa Directiva del Congreso de la República.
38. Por los fundamentos expuestos, este Tribunal concluye que se reúne también el requisito de adecuación, sin que exista riesgo de irreversibilidad, por cuanto, si finalmente se declara infundada la demanda, el Acuerdo del Consejo de Ministros recuperará todos sus efectos.
39. Más bien por el contrario, podrían producirse consecuencias institucionales, difícilmente reversibles, si no se suspende el efecto de la interpretación desarrollada por el Poder Ejecutivo en el Acta del Consejo de Ministros correspondiente al 24 de noviembre de 2022.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con el fundamento de voto del magistrado Gutiérrez Tiese, que se agrega; y, sin la participación del magistrado Ferrero Costa,

RESUELVE

- I. **CONCEDER** la medida cautelar solicitada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

2. **SUSPENDER** cualquier efecto que pudiera derivarse de la decisión del Poder Ejecutivo de interpretar como denegada la confianza a la que se refiere el Acta de la sesión del Consejo de Ministros correspondiente al 24 de noviembre de 2022, sin que se tome en cuenta para los efectos del primer párrafo del artículo 134 de la Constitución. En consecuencia, **DISPONER** que el Poder Ejecutivo no altere ni modifique la situación de hecho o de derecho del Congreso de la República, en relación con lo precisado en los fundamentos 29 y 30 de la presente resolución.

Publiquese y notifiquese.

SS.

MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
GUTIÉRREZ TICSE**

Con el debido respeto por la opinión del resto de mis colegas, me aparto del fundamento 27 del auto, así como del punto resolutivo 2, por los considerandos que paso a exponer:

1. El proceso competencial es un mecanismo de control objetivo de las atribuciones conferidas por el constituyente a los poderes públicos.
2. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional tiene como función -cuando se active este proceso-, la de actuar como árbitro o *mediatur* para tensionar el correcto funcionamiento de los mismos.
3. Para ello, la demanda competencial debe evidenciar un acto de invasión a las competencias asignadas, a través de un acto positivo, negativo, o de menoscabo; en otras palabras, tiene que exteriorizarse un acto concreto que pueda advertir la controversia, con mayor razón al invocarse una medida cautelar. Es decir, una medida cautelar en un proceso competencial debe advertir un hecho objetivo.
4. Las declaraciones del ex presidente del Consejo de Ministros son finalmente expresión de ideas políticas, por lo que considero que no se puede concretizar con ello ni un competencial y mucho menos una cautelar; razón por la cual el fundamento desarrollado en el numeral 27 del auto carece de relevancia para este proceso, razón por la que no lo suscribo.
5. En el presente caso, el acto que ha materializado la urgencia cautelar es concretamente el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022 y que se contiene en el Acta respectiva, ya que allí consta la decisión del colegiado gubernamental de interpretar el rechazo de plano del pedido de confianza, como una denegación.
6. Es dicho Acuerdo del Consejo de Ministros -en tanto acto de gobierno aprobado por el Gabinete- el que pone en potencial riesgo el régimen del control político y el uso de la cuestión de confianza en el sistema constitucional peruano; pudiendo conducir a la disolución del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2022-PCC/TC
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA
MEDIDA CAUTELAR

Congreso de manera irregular alterando las atribuciones del poder legislativo, aspectos de fondo que, en su oportunidad, se dilucidarán en la sentencia.

7. De otro lado, entiendo que mis colegas consideran -como no podría ser de otra manera- que el presente proceso competencial radica en determinar si el rechazo de plano del pedido de confianza de parte del Congreso de la República de fecha 24 de noviembre de 2022, es o no una denegación de confianza, lo cual no afecta la atribución del Poder Ejecutivo de plantear otros pedidos de confianza conforme al marco constitucional y legal para los cuales está plenamente habilitado. Al respecto, considero que este extremo es lo que debe quedar claramente definido en el punto resolutivo 2 del auto, por lo que la decisión de que “no se altere ni modifique la situación de hecho y de derecho” puede llevar a confusión y debería ser retirada.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

ANEXO 4: EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 18 de octubre de 2024, los señores magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, Gutiérrez Tiese, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, se reunieron a efectos de pronunciarse sobre la demanda que dio origen al Expediente 00004-2024-PCC/TC, promovido por el Congreso de la República contra el Poder Judicial.



Los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich votaron por declarar infundada la demanda, conforme lo acreditan los votos adjuntos. No habiendo recibido la Secretaría Relatoria, otros votos, se procede a la publicación de los votos mencionados.

Teniendo en cuenta la votación referida, es de aplicación el numeral 1 del Artículo Primero de la Resolución Administrativa N.º 204-2021-P/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el sábado 6 de noviembre de 2021, el cual señala que “En los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia, como lo dispone el artículo 112, primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado”. Por lo que, la demanda del presente expediente se declara **INFUNDADA**.

Los magistrados intervinientes firman en señal de conformidad.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible
localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha
de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º
009-2021-PCM, y la Directiva N.º 002-2021-PCM/GTDT.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00004-2024-CC-2024-Resolucion.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

**VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA
PACHECO ZERGA**

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes razones:

1. Con fecha 17 de abril de 2024, el Presidente del Congreso de la República interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial. Solicita que se declare que el Poder Judicial no tiene competencia para obstaculizar, a través de resoluciones judiciales, el ejercicio de las atribuciones exclusivas del Congreso de la República, tales como: (i) llevar a cabo un juicio político a los altos funcionarios del Estado (artículos 99 y 100 de la Constitución); y (ii) velar por el cumplimiento de la Constitución Política y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores a ella (artículo 102.2 de la Constitución). Como consecuencia de lo anterior, la parte demandante solicita que se declare que los jueces, cualquiera que sea su especialidad, denominación o jerarquía, no son competentes para pronunciarse respecto del ejercicio de competencias exclusivas del Congreso relacionadas con la realización de un juicio político a los altos funcionarios del Estado y, específicamente, a los miembros de la Junta Nacional de Justicia.
2. Asimismo, la parte demandante solicita que se declare:
 - a. Nula y sin efecto legal la Resolución 1 de fecha 22 de marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Lima en el cuaderno cautelar del Expediente 01034-2024, que suspendió provisionalmente los efectos de las Resoluciones Legislativas 008-2023-2024-CR y 009-2023-2024-CR, ambas del 8 de marzo de 2024, mediante las cuales el Pleno del Congreso de la República decidió inhabilitar por diez años para el ejercicio de la función pública a doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos, en su condición de miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia.
 - b. Nulo y sin efecto legal todo lo actuado en el proceso de amparo iniciado por doña Luz Inés Tello de Ñecco, doña Imelda Julia Tumialán Pinto, doña María Amabilia Zavala Valladares, don Antonio Humberto De La Haza Barrantes y don Aldo Alejandro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Vásquez Ríos, contra el Congreso de la República, ante la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, correspondiente al Expediente 01034-2024. Según el demandante, dicha demanda fue presentada el 5 de marzo de 2024¹, y como pretensión, entre otros, pide lo siguiente:

"[Que se] disponga la nulidad y/o deje sin efecto todo lo actuado respecto de la Denuncia Constitucional 373, que propone acusar a los suscritos por infracción constitucional de los artículos 156 inciso 3 y 139 inciso 3 de la Constitución, al mismo tiempo que propone imponernos la sanción de inhabilitación en el ejercicio de toda función pública por el lapso de 10 años, conforme lo establece el artículo 100 de la Constitución Política del Estado, en el marco del proceso de la Denuncia Constitucional 373-2023, que se sigue en sede parlamentaria; así como solicitamos la nulidad de todos los actos ulteriores orientados a la destitución e inhabilitación de los miembros del Pleno de la Junta Nacional de Justicia, en el marco de la misma denuncia constitucional, tales como la acusación constitucional formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la República ante el Pleno del Congreso y la votación que pudiese producirse en ese Pleno en torno de la misma acusación constitucional. Asimismo, en caso se concrete la amenaza de inhabilitación, pedimos se ordene la reposición de los accionantes, en nuestros cargos como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia"².

3. La parte demandante considera que la demandada ha incurrido en manifiesto desacato de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00003-2022-PCC/TC. Al respecto, la demandante cita, entre otros, el fundamento 40 de esta sentencia, que establece:

"Ciertamente, ello impele distinguir los casos en los que será posible interponer un mecanismo de tutela, siempre y cuando un acto legislativo produzca efectos externos que terminen por afectar el estatus ciudadano. En ese sentido, este Tribunal considera que sólo determinados actos del legislativo son judicializables; estos son: 1) el Antejuicio, por su carácter político-jurisdiccional, y 2) el Juicio Político (aunque en este caso únicamente el control puede ser por la forma, ya que la decisión sustantiva es, en puridad, una decisión política). En los demás casos, como ocurre con las comisiones investigadoras o los otros ejemplos expuestos en la presente

¹ Cfr. fojas 21 de la demanda.

² Fojas 5 de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

sentencia, su judicialización no resulta admisible sino cuando se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado" (subrayado en el texto de la demanda³).

4. En mi opinión, junto con esta cita que hace la demandante a la referida sentencia 00003-2022-PCC/TC, a fin de resolver la presente controversia es necesario también tener presente lo que dice el fundamento 42 de dicha sentencia:

"si bien el debido proceso es un derecho y garantía que informa todo el ordenamiento jurídico, una extensión del debido proceso judicial a los actos parlamentarios requiere una adecuada valoración de intensidad y creación del acto. En otras palabras, *si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido*; pero si se trata de un acto político puro, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo. Esto es la raíz central del presente proceso competencial" (énfasis en el original).

5. Como puede apreciarse a partir de los citados fundamentos 40 y 42 de la sentencia del expediente 00003-2022-PCC/TC, en el caso del juicio político, que aquí nos ocupa, si es posible requerir la tutela judicial para realizar un control de forma, pero no de fondo. Cabe entonces preguntar: ¿qué se entiende por *control de forma*?
6. El Tribunal Constitucional ha dicho lo siguiente:

"Como este Colegiado ha tenido oportunidad de señalar mediante uniforme y reiterada jurisprudencia, el debido proceso es un derecho fundamental de naturaleza procesal con alcances genéricos, tanto en lo que respecta a los ámbitos sobre los que se aplica como en lo que atañe a las dimensiones sobre las que se extiende. **Con relación a lo primero, queda claro que dicho atributo desborda la órbita estrictamente judicial para involucrarse o extenderse en otros campos como el administrativo, el corporativo particular, el parlamentario, el castrense, entre muchos otros, dando lugar a que en cada caso o respecto de cada ámbito pueda hablarse de un debido proceso jurisdiccional, de un debido proceso administrativo, de un debido proceso corporativo particular, de un debido proceso parlamentario, etc.** Por lo que respecta a lo segundo, y como ha sido puesto de relieve en innumerables

³ Fojas 34 de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

ocasiones, las dimensiones del debido proceso no solo responden a ingredientes formales o procedimentales, sino que se manifiestan en elementos de connotación sustantiva o material, lo que supone que su evaluación no solo repara en las reglas esenciales con las que se tramita un proceso (juez natural, procedimiento preestablecido, derecho de defensa, motivación resolutoria, instancia plural, cosa juzgada, etc.), sino que también, y con mayor rigor, se orienta a la preservación de los estándares o criterios de justicia sustentables de toda decisión (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.). Así las cosas, el debido proceso es un derecho de estructura compleja, cuyos alcances corresponde precisar a la luz de los ámbitos o dimensiones en cada caso comprometidas⁴.

7. Según puede observarse, el derecho fundamental al debido proceso tiene dos dimensiones: una *formal o procedimental*, donde se tutelan derechos como el derecho al juez natural, al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, a la motivación resolutoria, etc.; y otra dimensión *sustantiva o material*, orientada a la preservación de los estándares o criterios de justicia que debe observar toda decisión (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).
8. Por tanto, cuando este Tribunal en la sentencia del expediente 00003-2022-PCC/TC dice que el afectado por el juicio político puede pedir tutela judicial para un control de forma, se está refiriendo a la posibilidad de revisión judicial de la observancia en sede parlamentaria del debido proceso en su dimensión *formal o procedimental*.
9. Sin embargo, junto con ello no debe perderse de vista que, como es de sobra conocido, un vicio en la dimensión formal del debido proceso puede tener como consecuencia la nulidad de la resolución respectiva, cuando el defecto de forma ha afectado el sentido de la decisión. Una muestra de ello es, por ejemplo, el último párrafo del artículo 116 del Nuevo Código Procesal Constitucional, que dispone que en tales casos el Tribunal Constitucional anulará la resolución impugnada “y ordenará que se reponga el trámite al estado inmediato anterior a la ocurrencia del vicio”.

⁴ Sentencia recaída en el expediente 3075-2006-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

10. En el caso de autos, este Tribunal ha advertido que el cuestionamiento de la demanda respecto de la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024 (medida cautelar), dictada en el proceso de amparo interpuesto el 5 de marzo de 2024, “no se dirige a impugnar la resolución judicial aludida, sino que esta evidenciaría un inadecuado ejercicio de la competencia del Poder Judicial que afectaría las atribuciones que corresponden al Congreso de la República”⁵. Por tanto, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional debe estar referido “no solo de la medida cautelar otorgada al interior del proceso de amparo, sino a todo el proceso, en tanto este también es una manifestación del conflicto competencial entre el Congreso de la República y el Poder Judicial”⁶.
11. Dentro de este marco toca ahora emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, más allá de la “evaluación preliminar y sumaria”⁷ o “*prima facie*”⁸ que correspondió hacer cuando se dictó la medida cautelar en el presente proceso competencial, al analizar el requisito de la “verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada”⁹ propio de esta providencia.
12. De esta perspectiva, considero que el proceso de amparo seguido ante el Poder Judicial por la demanda de fecha 5 de marzo de 2024 no constituye un ejercicio indebido de la potestad del Poder Judicial de administrar justicia en menoscabo de las competencias del Congreso de la República.
13. Sostengo esto, pues, como hemos visto *supra*, la sentencia recaída en el expediente 00003-2022-PCC/TC no cierra toda posibilidad de control judicial de los actos parlamentarios con ocasión del juicio político.
14. Son las partes en el referido proceso de amparo las llamadas a controlar la constitucionalidad de las resoluciones que en éste se

⁵ Auto de admisibilidad de fecha 23 de abril de 2024 (Exp. 00004-2024-PCC/TC), fundamento 18.

⁶ *Ibidem*, fundamento 21.

⁷ Auto 2 de fecha 23 abril de 2024 (Exp. 00004-2024-PCC/TC - medida cautelar), fundamento 20.

⁸ *Ibidem*, fundamento 24.

⁹ *Ibidem*, fundamento 10.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

dicten, tanto mediante los recursos impugnatorios durante el desarrollo del proceso, como, de ser el caso, luego de que este concluya con resolución judicial firme¹⁰.

15. El Tribunal Constitucional no puede hacer ese control desde fuera de dicho amparo, por medio del presente proceso competencial, pues no puede pronunciarse por un proceso de amparo que no ha llegado a su conocimiento a través de un recurso de agravio constitucional a consecuencia de una resolución denegatoria, como manda el artículo 202, inciso 2, de la Constitución.
16. Asimismo, cortar el aludido proceso de amparo en trámite en nombre de un menoscabo de competencias del Congreso de la República, significaría no sólo una transgresión de la aludida sentencia recaída en el expediente 00003-2022-PCC/TC, sino también –lo que es aún más grave– vulneraría el *derecho de acceso a la justicia* de los demandantes de amparo, contenido implícitamente en el derecho a la tutela jurisdiccional reconocido en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución¹¹, y que garantiza a toda persona “la posibilidad real y efectiva de acudir al juez con el objeto de encargarle la determinación de sus derechos”¹².

Por estas consideraciones, al no haberse acreditado el menoscabo de las competencias del Congreso de la República por parte del Poder Judicial, voto por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

PACHECO ZERGA

¹⁰ Cfr. artículo 9 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

¹¹ Cfr. STC 2763-2002-AA/TC, fundamento 4.

¹² STC 02535-2022-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Emito el presente voto por cuanto considero que la presente demanda resulta **INFUNDADA** por las siguientes razones:

1. El Congreso de la República alega que se ha producido un conflicto por menoscabo de competencias en sentido estricto, por cuanto el Poder Judicial ha ejercido su potestad de administrar justicia de manera indebida. En tal sentido solicita:
 - (i) Se declare que el Poder Judicial carece de competencia para intervenir, a través de la emisión de resoluciones judiciales dictadas en procesos judiciales ordinarios y/o constitucionales, limitando y/o restringiendo las atribuciones exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, asignadas directamente por la Constitución Política, así como tampoco puede interrumpir o afectar las consecuencias jurídicas de los acuerdos y resoluciones aprobadas por el Congreso de la República; ya que ello significa menoscabar de modo evidente dichas atribuciones, particularmente:
 - (a) Velar por el cumplimiento de la Constitución Política y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores a ella (artículo 102.2 de la Constitución Política); y,
 - (b) Ejercer juicio político a los altos funcionarios del Estado (artículos 99 y 100 de la Constitución Política).
 - (ii) Se declare por sentencia del Tribunal Constitucional, con los efectos *erga omnes* que le confiere el artículo 112 del nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), que los jueces del Poder Judicial, cualquiera sea su especialidad, denominación o jerarquía, carecen de competencia para pronunciarse sobre el procedimiento parlamentario relativo a la competencia exclusiva y excluyente de ejercer juicio político sobre altos funcionarios del Estado, específicamente de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, conforme a lo previsto en los artículos 99 y 102.2 de la Constitución Política.
 - (iii) Se declare nula y sin efecto legal la Resolución 1, de fecha 22 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Lima, en el del Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01 (cuaderno cautelar), que dispuso la suspensión provisional de los efectos de la Resolución Legislativa 008-2023-2024-CR y de la Resolución Legislativa 009-2023-2024-CR, ambas emitidas con fecha 8 de marzo de 2024, mediante las cuales el Pleno del Congreso de la República decidió inhabilitar por diez (10) años para el ejercicio de la función pública a doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos, en su condición de miembros de la Junta Nacional de Justicia, así como de los actos posteriores que se expidan para el cumplimiento de dichas resoluciones legislativas; y ordenó su reposición inmediata en sus cargos.

- (iv) Se declare nulo y sin efecto legal todo lo actuado en el proceso de amparo iniciado por doña Luz Inés Tello de Ñecco, doña Imelda Julia Tumialán Pinto, doña María Amabilia Zavala Valladares, don Antonio Humberto De La Haza Barrantes y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos, contra el Congreso de la República, ante la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01.
 - (v) Se incluya dentro del análisis y fundamentos jurídicos que contenga la sentencia a dictarse que los propios miembros de la JNJ no están autorizados a realizar criterios complementarios de interpretación con la finalidad que le permita a uno de ellos seguir ejerciendo el cargo, a pesar de que han superado el límite de edad establecido en el artículo 156.3 de la Constitución.
2. La emisión de una medida cautelar, la cual tiene como una de sus características la provisionalidad (hasta la decisión final, se disponga su levantamiento o se deje sin efecto), impide, en principio, que pueda hablarse de un menoscabo de competencias del Congreso de la República. De la misma manera, la admisión a trámite de una demanda, dando inicio a un proceso e, inclusive, la emisión de la sentencia de primera instancia tampoco llega a constituir el referido menoscabo. Lo expresado tiene sustento en la inexistencia de una sentencia firme que permita a este colegiado determinar si el Poder Judicial ha menoscabado las competencias del Congreso de la República, pues, mientras el proceso se encuentre en trámite, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Parlamento cuenta con los medios impugnatorios que le otorga la ley para corregir las actuaciones del juzgador que considere arbitrarias y que menoscabarían sus competencias. En consecuencia, considero que las actuaciones realizadas en la tramitación del proceso de amparo signado con el Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01 (cuaderno cautelar y principal), al no existir sentencia firme, no constituyen una interferencia en las competencias del Congreso de la República.

3. Recién con la emisión de una sentencia firme, por parte del Poder Judicial, permitiría al Tribunal Constitucional evaluarla y determinar la existencia o no de un menoscabo de las competencias del Congreso de la República. Realizar un análisis de las resoluciones previas a la sentencia firme implica una evaluación prematura y una interferencia en la autonomía e independencia judicial.
4. Sin perjuicio de lo expuesto, considero oportuno señalar que este Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto al control jurisdiccional del juicio político. Así tenemos:

a) "Ahora bien, es cierto que el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, órgano político por excelencia, muchas veces, se fundamenta en razones de oportunidad política; pero es cierto también que ello es limitado por la exigencia constitucional de determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponer, lo cual debe estar debidamente fundamentado y motivado. Asimismo, con relación a la sanción a imponer esta deberá estar sujeta a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De no proceder como se ha señalado corresponderá el control jurisdiccional sobre tales actos (Expediente 3760-2004-AI, fundamentos 23 a 25). En el presente caso, tales condiciones fueron cumplidas de modo que este Colegiado estima que no se ha producido la vulneración a la garantía de la imparcialidad. (Sentencia emitida en el Expediente 03593-2006-AA, FJ 20) (subrayado nuestro).

b) "Este supremo intérprete de la Norma Fundamental también recuerda que, aunque ciertamente el órgano legislativo goza de un importante margen de maniobra para identificar, de forma inicial, la probable comisión de un hecho delictivo o de una infracción constitucional -y, con ello, promover una acusación constitucional-, ello desde ningún punto de vista puede conducir a afirmar que todas sus decisiones se encuentran exentas de control y más aún cuando de ellas se pueda desprender la adopción de alguna medida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

que repercuta en la esfera jurídica subjetiva de un funcionario.

(...)

Este Tribunal recuerda que los Estados Constitucionales contemporáneos se caracterizan por pretender reducir los espacios de todas aquellas zonas exoneradas de alguna clase de control jurisdiccional, ya que la limitación del poder ha sido precisamente una de las conquistas que, desde la Revolución Francesa, han caracterizado el derecho actual. Es por ello que, aunque el Congreso de la República goce de un importante nivel de autonomía para decidir cómo interpretar los preceptos constitucionales o de qué forma decide sancionar a un alto funcionario, esto no se puede traducir en la imposibilidad de la persona afectada de acudir a los tribunales de justicia para controvertir una decisión que, según considera, vulnera sus derechos fundamentales.

(...)

Se desprende, de lo expuesto, que resulta necesario que, tanto en el antejuicio como en el juicio político, exista la posibilidad de efectuar un control posterior de las actuaciones parlamentarias, y ello en la medida en que el desarrollo de estos procedimientos puede conducir a la imposición de sanciones para determinadas autoridades políticas. En todo caso, es importante que, al analizar esta clase de casos, la justicia constitucional muestre un importante nivel de deferencia -que no es similar a la completa abdicación- en relación con las actuaciones del Congreso de la República. En efecto, las actuaciones de componente “político” se encuentran, en principio, excluidas del control judicial si ellas se asocian con valoraciones de ese mismo carácter, y que suelen medirse en términos de conveniencia o de oportunidad. Sin embargo, cuando ellas impactan directamente en el desarrollo del proceso político, deben merecer la completa atención de la justicia constitucional¹³. La realización de este control, lejos de asumirse como una interferencia en el principio de separación de poderes, debe ser entendida como un complemento que permita la optimización y legitimidad de los procedimientos parlamentarios al conseguir que estos se efectúen dentro del marco de principios y valores que consagra nuestra Ley Fundamental” (Subrayado nuestro). (Sentencia emitida en el Expediente 04044-2022-PHC, FFJJ 6, 29 y 31).

5. Tal ha sido la preocupación respecto del control jurisdiccional del juicio político que, mediante sentencia recaída en el Expediente 00013-2009-AI, se recomendó al Congreso de la República a regular un procedimiento que permita, de manera directa, al Tribunal Constitucional revisar la constitucionalidad de las medidas adoptadas

¹³ Cfr. Nino, Carlos Santiago (1992). Fundamentos de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Editorial Astrea, p. 695.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

en el juicio político. Así se expresó:

“(…) [E]ste Colegiado estima que atendiendo a la función de control de la constitucionalidad que la Norma Fundamental asigna al Tribunal Constitucional sería recomendable que el Congreso de la República disponga las medidas de reforma normativa pertinentes que regulen un procedimiento abreviado y sumario en el que se faculte al Tribunal Constitucional, a pedido de parte, revisar la constitucionalidad de la medida adoptada, sobre todo si esta contiene como sanción accesoria una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos del alto funcionario considerado como infractor de la Constitución en un juicio político, acto que de ser arbitrario sería nulo conforme lo establece el artículo 31 de la Constitución Política del Perú. De este modo se garantizaría la plena eficacia de los derechos políticos implicados sin que por el paso del tiempo su vulneración se torne en irreparable en el ámbito constitucional, dado que la inhabilitación podría limitar irrazonablemente la aspiración del acceso a la función pública como alto funcionario del Estado del ciudadano inhabilitado y con ello limitar el libre ejercicio del pueblo de elegirlo en un proceso electoral”. (Sentencia emitida en el Expediente 00013-2009-AI, FJ 49).

6. Es en esta misma línea que debe entenderse el fundamento 42 de la sentencia emitida en el Expediente 00003-2022-PCC cuando expresa que “[...] si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido; pero si se trata de un acto político puro, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo” (Subrayado nuestro). Así pues, “[...] bajo ninguna circunstancia, [...] el ejercicio de la potestad parlamentaria deba desenvolverse prescindiendo del respeto a los principios y derechos reconocidos por Constitución” (Cfr. sentencia emitida en el Expediente 00003-2022-PCC, FJ 99).
7. Al respecto se debe recordar que este Alto Colegiado Constitucional tiene una larga doctrina constitucional pacífica relacionada a las prerrogativas competenciales que gozan cada uno de los órganos que estructuran y conforman el poder político. Situación que se denomina garantía institucional, lo que significa que, en el equilibrio del poder, ningún órgano puede invadir la fuente de competencia de otro órgano. En efecto, el Tribunal no puede dejar de constatar que los miembros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

de la Junta Nacional de Justicia pueden ser removidos por el Parlamento, formula que fue tomado en cuenta por el actual Congreso del artículo 157 de la Constitución. En este contexto, se presenta un tema de fondo, si son revisables las decisiones del Parlamento en el marco de sus atribuciones que la Constitución le dota.

8. Es claro que el Parlamento no es un órgano exceptuado del control constitucional. Así corresponde al Tribunal Constitucional, en el marco de un sincretismo armónico, reconocer al Parlamento la capacidad de destituir a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; pero a la vez, en el ejercicio de esa competencia, le corresponde reconocer también que cualquier procedimiento que dimanase del Parlamento debe tener restricciones vinculadas a no menoscabar los derechos fundamentales.
9. Es importante tomar en cuenta la posición hermenéutica que debe uniformizarse y decantarse sobre el límite máximo de edad para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia. Situación que no ha sido definida por este Colegiado Constitucional y que ha motivado por parte de Parlamento el inicio de un procedimiento político. Con todo, es el Poder Judicial, ciertamente, el que tiene, *prima facie*, la prerrogativa competencial jurisdiccional de la tutela de los derechos fundamentales. De allí que, al no llegar un proceso de tutela de derechos que controvierta el mantenimiento o no de los miembros de la Junta Nacional de Justicia que sobrepasan los 75 años, deberá, en su momento, definirse en el proceso de la jurisdicción constitucional de la libertad.
10. Si lo que se cuestiona en el proceso de amparo, planteado por los miembros de la Junta Nacional de Justicia, es la vulneración de sus derechos fundamentales dentro del juicio político incoado por el Congreso de la República, no resulta correcto sostener que dicho procedimiento parlamentario se encuentra exento de control jurisdiccional; por lo que, en ejercicio del derecho de acceso a la justicia, resulta legítimo que los supuestos afectados interpongan una demanda de amparo frente al acto que consideran lesivos a sus derechos.
11. Todo lo antes acotado, nos permite sostener que el Tribunal Constitucional es la “voz de la Constitución interpretada” y como tal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

su presencia debe contribuir a una cultura de reconocimiento del ser humano y de limitación de la pluralidad de poderes públicos y para que ello suceda, cuando estamos ante una contienda constitucional, toca al Tribunal Constitucional restaurar un triple equilibrio: de derechos (derecho constitucional de la libertad), de poderes públicos (derecho constitucional del poder) y el equilibrio Estado, sociedad y mercado (derecho constitucional económico). Si esto es así, por parte del máximo órgano de cierre constitucional, entonces estamos hablando de un verdadero garante de la constitucionalidad, de un verdadero restaurador del equilibrio jurídico-constitucional dentro de una comunidad de hombres y mujeres, contribuyéndose con la gobernabilidad constitucional. El lugar de los tribunales constitucionales en una democracia constitucional, en el ámbito de la gobernabilidad democrática, nos abre la necesidad de dotarnos de jueces constitucionales democráticos. En ese sentido, los jueces constitucionales deben militar en el "partido de la Constitución" para acatar la voluntad del Texto Constitucional.

12. Respecto a las circunstancias surgidas en relación con la votación de la presente causa, debe precisarse que el artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional prescribe lo siguiente: "En los procesos competenciales, la sentencia se obtiene con el voto conforme de cinco (5) magistrados" y, en esa línea, la Resolución Administrativa 204-2021-P/TC establece que "[e]n los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia, como lo dispone el artículo 112, primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado". En consecuencia, de no alcanzarse mayoría calificada, cinco (5) votos conformes, en favor de la demanda competencial, corresponderá al Tribunal Constitucional pronunciarse declarando infundada la misma.
13. En consecuencia, al no advertir un menoscabo de las competencias del Congreso de la República por parte del Poder Judicial, considero declarar **INFUNDADA** la presente demanda.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto con el propósito de expresar las razones jurídicas que sustentan mi decisión en el presente caso:

§1. Delimitación de la controversia

1. El Congreso de la República considera que sus competencias únicas y excluyentes en materia de acusación constitucional establecidas en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú, no pueden ser limitadas ni restringidas discrecionalmente por el Poder Judicial a través de la emisión de resoluciones judiciales, así como tampoco por medio de estas se puede interrumpir o afectar las consecuencias de los acuerdos y resoluciones legislativos que haya aprobado en el marco de dicho procedimiento parlamentario¹⁴.
2. De ahí que, para el Congreso de la República, cuando el Poder Judicial, por intermedio de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, (i) ha expedido la Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024, mediante la cual admitió a trámite la demanda de amparo promovida en su contra por doña Luz Inés Tello de Ñecco, doña Imelda Julia Tumialán Pinto, doña María Amabilia Zavala Valladares, don Antonio Humberto de la Haza Barrantes y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos cuestionando el procedimiento parlamentario de acusación constitucional seguido ante la Denuncia Constitucional 373 (Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01); (ii) ha emitido la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, concediendo la medida cautelar solicitada por doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez disponiendo, por tanto, la suspensión provisional de las Resoluciones Legislativas 008-2023-2024-CR y 009-2023-2024-CR, de fecha 8 de marzo de 2024, mediante las cuales fueron inhabilitados por diez años en el ejercicio de la función pública como miembros de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), ordenando su reposición inmediata (Expediente 01034-2024-69-1801-SP-DC-01); y, (iii) ha expedido la Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, a través de la cual declaró fundada la demanda de amparo en primera instancia o grado, disponiendo la nulidad del Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales sobre la Denuncia

¹⁴ Cfr. fojas 2 del cuadernillo digital del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Constitucional 373 y ordenando la inaplicación de las resoluciones legislativas de inhabilitación con la consecuente restitución definitiva de los amparistas en sus cargos (Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01); dicho poder jurisdiccional ha ejercido de manera indebida su potestad de administrar justicia, propiciando así un conflicto por menoscabo de competencias.

3. En atención a lo expuesto, dado que la presente demanda propone la existencia de un conflicto por menoscabo de competencias en sentido estricto; el análisis en este caso, no está dirigido a la determinación de a quién corresponde la competencia o atribución constitucional, sino a corregir una presunta situación inconstitucional suscitada por el ejercicio indebido de competencias, que en la causa de autos se materializaría, a juicio del Congreso de la República, con la emisión de las resoluciones judiciales mencionadas por parte del Poder Judicial.

§2. Cuestión procesal previa: Alcances del control constitucional sobre resoluciones judiciales como actos competenciales

4. El Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00001-2010-PCC (Caso importación de vehículos y autopartes usados) dejó establecida una nueva pauta jurisdiccional, conforme a la cual, en ningún caso, la alegación de la existencia de un vicio de validez sustantivo en el acto de un órgano constitucional, puede dar lugar a la procedencia de una demanda de conflicto competencial¹⁵.
5. Para que en un Estado constitucional los actos sean válidos se requiere del cumplimiento de ciertas condiciones formales y de una condición sustantiva. Así, se constituyen en exigencias formales, que: (i) el acto haya sido emitido por el órgano competente, (ii) esté circunscrito al ámbito material predeterminado por el sistema jurídico (condición de competencia material), y, (iii) se haya observado el procedimiento preestablecido para su dictado. En tanto que la condición sustantiva alude a que el contenido del acto (lo que ordena, prohíbe o permite),

¹⁵ Esto supuso la superación de un criterio previamente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 00006-2006-PCC (Caso casinos y máquinas tragamonedas), en la que el Tribunal Constitucional admitió la posibilidad de que en el marco de un conflicto competencial se haga un análisis de resoluciones judiciales dirigido a verificar si su motivación vulneraba o no el contenido sustantivo de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

resulte conforme con los derechos, valores y principios sustantivos reconocidos en la Constitución¹⁶.

6. Ahora bien, tratándose de la procedencia de un conflicto competencial es necesaria la existencia de un vicio competencial en los actos de los órganos constitucionales, es decir, que adolezca de algunas de las condiciones de competencia formal y material referidas previamente, mas no que incurran en la violación del contenido sustantivo de la Constitución. Controlar a través de un proceso competencial la vulneración del contenido sustantivo de la norma fundamental por parte de un acto estatal, tal como lo ha precisado el Tribunal, supondría desnaturalizar las características y finalidad de dicho proceso. Sin embargo, esto no supone que “los vicios de validez sustantiva en los que puedan incurrir los actos de poder no puedan ser controlados por la jurisdicción constitucional. Tan solo se sostiene que dicho control, dada la naturaleza y finalidad del proceso competencial, no puede manifestarse en su seno (cuando menos no como núcleo del análisis), debiendo ventilarse en el marco de los procesos constitucionales de control de actos (amparo, hábeas corpus y hábeas data)”¹⁷.
7. En tal sentido, corresponde precisar que en el presente caso, dadas sus propias características, el análisis de las resoluciones judiciales como acto competencial, no exige la verificación de si su fundamentación representa o no una violación del contenido sustantivo de la Constitución. Antes bien, dicho análisis debe conducir a verificar o descartar la existencia de un vicio competencial que afecta las atribuciones conferidas al Congreso de la República en materia de acusación constitucional.

§3. Análisis del caso

3.1 Sobre la competencia del Poder Judicial para tramitar demandas de amparo contra actos parlamentarios (Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024)

8. El Congreso de la República argumenta, principalmente, que ostenta la competencia exclusiva y excluyente de realizar juicio político a los

¹⁶ Cfr. fundamento 9 de la sentencia recaída en el Exp. 00001-2010-PCC/TC

¹⁷ Cfr. fundamento 12 de la sentencia recaída en el Exp. 00001-2010-PCC/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

altos funcionarios públicos a través del procedimiento de acusación constitucional, conforme establecen los artículos 99 y 100 de la Constitución, y el artículo 89 del Reglamento del Congreso. En este sentido, refiere que el juicio político, al constituirse en el procedimiento parlamentario orientado a la verificación de la comisión de una infracción constitucional por parte de un alto funcionario público, y, dado que es en función a dicha corroboración que se impone una sanción de naturaleza política, ostenta pues la condición de irrevisable; por lo que, la sanción derivada de un juicio político constituye un acto político puro y, por tanto, está premunido de inmunidad frente al control jurisdiccional.

9. Corresponde, por tanto, evaluar si con la decisión de admisión a trámite de la demanda de amparo promovida por los miembros integrantes de la JNJ en contra del Congreso de la República cuestionando la labor que venía realizando la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales frente a la Denuncia Constitucional 373 interpuesta en su contra por la presunta infracción constitucional de los artículos 156, numeral 3 y 139, numeral 3 de la Constitución en la que habrían incurrido; el Poder Judicial ha menoscabado o no las competencias de dicho órgano legislativo.
10. Al respecto, cabe recordar, en primer orden, que en el marco del Estado constitucional, como sabemos, la Constitución es sobre todo una norma jurídica cuyo contenido dispositivo vincula al poder y también a la sociedad. Pero, para dotarla de operatividad, es decir, para que la Constitución despliegue su fuerza normativa, se requiere del “control” como elemento integrante de su concepto. Básicamente, porque como afirma Manuel Aragón, “cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su ‘realización’; ocurre, simplemente, que no hay Constitución”¹⁸. Por tanto, se requiere de mecanismos de control regulados al interior del propio texto fundamental para asegurar así su contenido sustantivo.
11. Ello, porque como ya señaló en su oportunidad el Tribunal

¹⁸ Aragón, Manuel (1986) “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 7, Número 19, enero-abril 1987, p. 52.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Constitucional, "afirmar 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"¹⁹. De nada sirve reconocer, pues, el carácter jurídico de la Constitución si los actos de los poderes públicos estarán relevados de control constitucional. De ahí, pues, que la jurisdicción constitucional opera como garante de la institucionalidad democrática en un Estado constitucional en tanto ejerce control sobre los actos públicos y del poder político.

12. En tal sentido, el resultado de tomarse en serio los derechos fundamentales y los valores de la democracia acogidos en el texto constitucional se traduce en que el control judicial alcanza, incluso, a espacios que antes eran exclusivos de la política, produciéndose así el fenómeno denominado por algunos como la "constitucionalización de la política". Es deber de los jueces garantizar el fiel cumplimiento de los mandatos constitucionales, así como la concretización de los valores superiores del sistema jurídico, más aún, frente a actividades que debido a su naturaleza significan un riesgo o representan una amenaza para algunos derechos fundamentales, así como para el desempeño regular de las instituciones.
13. Consecuencia de lo expuesto, entonces, es que en el Estado constitucional no hay actividad política que se encuentre exenta de control por parte de la jurisdicción constitucional. Por tanto, contrario a lo sostenido por el Congreso de la República, las decisiones que este órgano constitucional pueda adoptar en el marco de los procedimientos de acusación constitucional que realiza, no están libradas del control judicial que corresponda.
14. Como se sabe, en los artículos 99 y 100 de la Norma Fundamental, el constituyente peruano ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional de diferente naturaleza y, por tanto, de distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político, respectivamente.
15. El *antejuicio político* es una prerrogativa funcional de la que gozan el

¹⁹ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 05854-2005-PA/TC, fundamento 7



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Presidente de la República, los representantes a Congreso, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros de la Junta Nacional de Justicia, los vocales de la Corte Suprema, los fiscales supremos, el Defensor del Pueblo y Contralor General de la República, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Parlamento²⁰.

16. En tanto que el *juicio político*, como también lo ha precisado el Tribunal Constitucional, es aquel procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que este tiene la potestad de sancionar por razones estrictamente políticas (sea mediante suspensión, inhabilitación hasta por diez años en el ejercicio de la función pública o destitución del cargo) a los funcionarios enumerados taxativamente en el artículo 99 de la Constitución²¹.
17. Esas consecuencias sancionatorias derivadas de la realización de ese tipo de procedimiento parlamentario, son las que exigen un especial cuidado, así como el refuerzo de las garantías procedimentales, cuando quien se somete a juicio político es una autoridad jurisdiccional o una autoridad cuya función guarda relación directa con el funcionamiento del poder jurisdiccional. El juicio político no puede ser empleado para controlar el ejercicio de la función jurisdiccional, ni para ejercer presión contra magistrados ni contra aquellas autoridades que tienen a su cargo el nombramiento y la ratificación de jueces y fiscales, porque ello atenta gravemente contra el sistema democrático en la medida que vulnera directamente el principio de separación de poderes.
18. Así lo ha entendido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando ha referido que:

“204. (...) la sola facultad atribuida al poder legislativo de separar de sus cargos a las y los operadores de justicia por su propia naturaleza resulta problemática con la garantía de independencia

²⁰ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 00006-2003-AI/TC, fundamento 3

²¹ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 00006-2003-AI/TC, fundamentos 18, 19, 25



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

que deben tener las y los operadores de justicia sin temor a ser sancionados por otros poderes. En consecuencia, la Comisión considera que atendiendo al alto riesgo que significa la figura del juicio político, en donde existe, se debe asegurar que el control realizado no sea precisamente de “índole político”, sino “jurídico”, con base en causales que cumplan el principio de legalidad y en procedimientos que revistan las debidas garantías, incluyendo la revisión del fallo, evitando que sea utilizado para responder a intereses políticos o a sociales o económicas.

205. La Comisión Interamericana es de la opinión de que resulta conveniente eliminar progresivamente el uso del juicio político en [la] región para operadores de justicia, ya que esta figura constituye un riesgo significativo a la independencia judicial. Además, en la práctica, el juicio político ha sido utilizado históricamente en algunos Estados como una herramienta de control político ejercido por el parlamento, especialmente de las Altas Cortes, en momentos en los cuales tienen a su cargo decidir sobre aspectos de gran incidencia nacional, como lo son violaciones a derechos humanos perpetradas por jefes de Estado o la constitucionalidad de actos de gobierno o el poder legislativo, en los cuales las mayorías partidarias no deberían poder afectar el desarrollo independiente de las y los operadores de justicia.”²²

19. En tal sentido, que nuestro sistema constitucional haya dejado la utilización de mecanismos de control político en el ámbito competencial del Congreso de la República, no significa que su empleo por parte de este órgano constitucional se lleve a cabo sin el respeto por los derechos fundamentales y al margen de las garantías constitucionales que rige el desarrollo de cualquier procedimiento con efectos sancionatorios. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, a propósito de las atribuciones del Congreso de la República para tramitar un juicio político, puso énfasis en el hecho de que toda persona sujeta a juicio —independientemente de cual sea su naturaleza— ante un órgano del Estado, deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete²³.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, p. 89.

²³ Cfr. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 77.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

20. En lo expuesto, pues, encuentra justificación la expedición de la Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024. Mediante esta, la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el marco de sus competencias constitucionales y legales (artículo 200, numeral 2 de la Constitución, y artículos 6 y 42 del Nuevo Código Procesal Constitucional, NCPct.), solo admitió a trámite la demanda de amparo presentada por los miembros integrantes de la JNJ contra el Congreso de la República, tras la verificación del cumplimiento por la parte accionante de los requisitos legalmente establecidos para interponer la demanda de amparo (artículo 2 del NCPct.).
21. Como se sabe, la finalidad del proceso de amparo no es otra que garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente y que escapan al ámbito de protección de los procesos de *habeas corpus* y de *habeas data*, frente a su vulneración o amenaza de afectación derivada de un hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona (artículo 200, numeral 2 de la Constitución y artículo 44 del NCPct.). Mal haría, entonces, el Poder Judicial en no admitir una demanda constitucional de amparo en la que se cuestionan actos derivados de un procedimiento parlamentario que presuntamente resultan vulneratorios de derechos fundamentales; más aún, si atendiendo a nuestra legislación —todavía— vigente, el rechazo liminar de las demandas de tutela de derechos por regla general está prohibido (artículo 6 del NCPct.) y no existe otra vía procesal específica e idónea en la que se pueda ventilar una controversia de tales características (artículo 7.2, *contrario sensu* del NCPct.).
22. En consecuencia, la competencia exclusiva del Congreso de la República para tramitar denuncias constitucionales contra los funcionarios públicos que, conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución, son pasibles de acusación constitucional y juicio político, no ha quedado eliminada ni ha sido limitada en virtud a la actuación judicial materializada en la citada Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024. Queda claro que la acusación constitucional es una competencia que el Parlamento ejerce en el marco de la función de control político que realiza, reconocida como tal por el constituyente peruano.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

23. De otro lado, también corresponde señalar que, atendiendo a que dicho proceso de amparo aún se encuentra en trámite, cualquier acto u omisión que no se ajuste a la regularidad, podrá ser corregido o dejado sin efecto en el ámbito de este mismo. Y tampoco debe olvidarse que las partes del proceso pueden emplear los recursos y mecanismos procesales correspondientes para hacer valer sus derechos cuando los consideren lesionados.
24. Por lo tanto, considero que la Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima no incurre en un vicio competencial y, en consecuencia, no interfiere en las competencias del Congreso de la República.
- 3.2 Sobre la competencia del Poder Judicial para dictar medidas cautelares en la tramitación de procesos constitucionales (Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024)**
25. La entidad parlamentaria alega que con la solicitud cautelar presentada por doña Luz Inés Tello de Necco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos se pretendió que el Poder Judicial realizara un control constitucional sobre un acto político puro —la votación y el acuerdo del Pleno del Congreso de la República adoptados en sesión del 7 de marzo del presente año mediante los cuales dispusieron la sanción de inhabilitación por diez años para el ejercicio de la función pública a los dos miembros de la JNJ citados— que, como tal, es eminentemente discrecional y no responde a razones jurídicas, sino a razones políticas.
26. Dicho pedido cautelar fue estimado mediante Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (Expediente 01034-2024-69-1801-SP-DC-01).
27. Al respecto, el Congreso considera que el Poder Judicial ha incurrido en un manifiesto desacato a lo decidido —en mayoría— por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00003-2022-PCC, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 112 del NCPCT (vinculación de las sentencias constitucionales a los poderes públicos) y menoscabando sus competencias exclusivas y excluyentes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

en materia de control político.

28. Alega que, a través de la expedición de la citada resolución cautelar, el Poder Judicial ha realizado un control de constitucionalidad sobre el juicio político que llevó a cabo, en lugar de haber realizado un análisis sobre los presupuestos que habrían justificado el concesorio de la medida cautelar solicitada por los miembros de la JNJ en el proceso de amparo incoado en su contra. Precisa que, a fin de resolver la cautelar, la Primera Sala Constitucional de Lima ha emitido juicios de valor sobre actos políticos puros del Parlamento y los ha calificado de contrarios a la Constitución, sin que se le haya permitido ejercer su derecho a la defensa; además, de que a través de la decisión cautelar, viene ejecutando de manera anticipada las pretensiones planteadas en la demanda de amparo.
29. Se verifica de los alegatos expuestos que los mismos redundan, por un lado, en torno a los alcances y la naturaleza de la competencia que le ha sido constitucionalmente reconocida al Parlamento para realizar un juicio político —lo que no está en discusión—, y, de otro lado, que están dirigidos a cuestionar el hecho de que su decisión haya sido objeto de un control judicial —lo que es válido en todo Estado constitucional donde no existen ámbitos exentos de control jurisdiccional.
30. Es decir, los alegatos del Congreso de la República no persiguen demostrar cómo es que con la expedición de la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima habría incidido gravemente en el ejercicio de su competencia en materia de juicio político. Máxime, si como es posible advertir de dicha Resolución 1, la decisión adoptada en este pronunciamiento judicial es el resultado de un conjunto de argumentos jurídicos (la falta de tipificación de la conducta que genera responsabilidad política por infracción constitucional de los solicitantes; la votación a favor de la aprobación de las resoluciones legislativas mediante las cuales se materializó la inhabilitación por parte de dos congresistas que son miembros integrantes de la Comisión Permanente; el próximo vencimiento del nombramiento en el cargo como miembros titulares de la JNJ de los solicitantes; la idoneidad de la medida cautelar para salvaguardar la pretensión de los peticionantes; y, la posibilidad de que el Congreso disponga de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

acciones necesarias para la ejecución de su decisión de inhabilitación ante la eventualidad de que se desestime el amparo), distanciándose, por tanto, de ser una decisión carente de motivación.

31. Como se sabe, la propia Constitución le ha conferido al Tribunal Constitucional la responsabilidad de asegurar la supremacía constitucional, así como garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales (artículo 201). Sin embargo, ello no significa desconocer que el primer nivel de protección de los derechos le corresponde a los jueces del Poder Judicial. Conforme al artículo 138 de la Constitución, los jueces administran justicia con arreglo a la Constitución y a las leyes, en tal sentido, ellos también garantizan una adecuada tutela de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución²⁴.
32. Es bajo esta premisa y en ejercicio de la competencia que constitucionalmente le asiste para administrar justicia, que el Poder Judicial no solo admitió a trámite la demanda de amparo interpuesta con fecha 5 de marzo de 2024 por distintos miembros de la JNJ contra el Congreso de la República, sino que también concedió la solicitud cautelar presentada el 11 de marzo de 2024 por doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos. Más aún, porque ha sido el propio Tribunal Constitucional, a través de su sentencia recaída en el Expediente 00003-2022-PCC, que ha convalidado el control constitucional de los actos políticos realizados por el Parlamento, como lo es el juicio político, cuando estos hayan intervenido de manera directa derechos fundamentales (cfr. fundamentos 40 y 42).
33. Criterio este con el que coincido plenamente por los fundamentos ya expuestos *supra* y, respecto del cual quisiera hacer hincapié en que, la razón que justifica el control constitucional de los actos políticos parlamentarios no solo está referida, como mal podría entenderse, a la intervención arbitraria en el derecho fundamental al debido proceso, sino también en cualquier otro derecho fundamental que pueda resultar inconstitucionalmente comprometido con el desarrollo del procedimiento parlamentario y la decisión sancionatoria finalmente adoptada por el Congreso.

²⁴ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 00206-2005-PA/TC, fundamento 5 y sentencia emitida en el Exp. 02267-2019-PA/TC, fundamento 5, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

34. Es evidente, por tanto, que el Poder Judicial no ha expedido una decisión cautelar fuera del marco de sus competencias constitucionales. Su accionar está condicionado por la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los solicitantes, tal como le exige la Constitución y la propia norma procesal constitucional (artículo 18 del NCPCT.).

35. Por lo expuesto, considero que, de la sola expedición de la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, por parte de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, no se evidencia que el Poder Judicial haya interferido arbitrariamente el ejercicio competencial del Congreso de la República en el juicio político que llevó a cabo a los miembros de la JNJ y, en virtud al cual, inhabilitó para el ejercicio de la función pública por diez años a doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos.

3.3 Sobre la competencia del Poder Judicial para administrar justicia constitucional (Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024)

36. En el petitorio de su demanda, el Congreso de la República expresamente solicitó que se declare “nulo y sin efecto legal todo lo actuado en el proceso de amparo”, es decir, su pretensión exige un pronunciamiento que también incluya el análisis de las resoluciones judiciales que puedan expedirse en el marco de dicho proceso de amparo, incluso, hasta antes de que el Tribunal Constitucional resuelva la presente causa competencial.

37. Sin perjuicio de que considero que el Congreso de la República acudió a la vía competencial de manera prematura, porque, de un lado, en el ámbito del proceso de amparo es posible —como ya advertí *supra*— que cualquier acto u omisión contrarios a la Constitución pueden ser corregidos o dejados sin efecto, dado que las partes pueden emplear los recursos y mecanismos procesales correspondientes para hacer valer sus derechos cuando los consideren lesionados o revertir las decisiones adoptadas; y, porque de otro lado, respetándose la exigencia de la firmeza de las resoluciones judiciales, se asegura la conclusión definitiva del proceso de amparo, evitándose así una posible interferencia en la autonomía e independencia judicial. Atendiendo a los alcances del petitorio planteado por el Congreso, no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

se puede dejar de emitir pronunciamiento sobre la Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, pese a que constituye un acto competencial no definitivo por tratarse de una resolución judicial que no cumple con la condición de firmeza; ha sido expedida con posterioridad a la interposición de la demanda competencial, y, eventualmente, el Tribunal Constitucional deba conocer sobre la misma en última y definitiva instancia (artículo 202, numeral 2 de la Constitución).

38. Ahora bien, de acuerdo al diseño institucional de nuestro modelo de jurisdicción constitucional, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional tienen competencia jurisdiccional para resolver los procesos constitucionales de tutela de derechos como son el *habeas corpus*, el amparo, el *habeas data* y el cumplimiento (artículo 202, numeral 2 de la Constitución y artículo IV del Título Preliminar del NCPct.). Es en ejercicio de dicha competencia, reconocida constitucional y legalmente, que el Poder Judicial ha resuelto la demanda de amparo en primera instancia o grado. Este hecho, por sí mismo, no constituye un vicio competencial que afecta las atribuciones conferidas al Congreso de la República en materia de acusación constitucional.
39. Asimismo, del análisis externo de la citada Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, se verifica que la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima concluye estimando la demanda de amparo sobre la base de una serie de fundamentos jurídicos (el juicio político como acto parlamentario sí puede controlarse judicialmente conforme a lo establecido en la jurisprudencia constitucional y en el artículo 42 del NCPct.; la afectación de derechos fundamentales justifica el control constitucional de actos políticos; la decisión derivada de un juicio político tiene que ser consecuencia de una motivación reforzada; el Congreso tiene el deber de determinar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad si el hecho denunciado constituye o no una infracción constitucional; el resultado interpretativo del artículo 156, numeral 3 de la Constitución es debatible; está prohibido sancionar al intérprete por no haber coincidido con la interpretación realizada por el órgano sancionador; el Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República adolece de falta de motivación; la votación a favor de la inhabilitación política de doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez vulnera los principios de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

imparcialidad y de procedimiento preestablecido por la ley; la sanción de inhabilitación política es irrazonable y desproporcional, así como también vulnera el principio de igualdad; y, el proceso competencial no puede ser utilizado como un recurso impugnatorio) que no hacen más que evidenciar la expedición de un pronunciamiento judicial motivado, tal como exige el artículo 139.5 de la Constitución.

40. De igual forma, se advierte que, en la medida que una de las sanciones a imponerse en el marco de un juicio político es la inhabilitación en el ejercicio de la función pública —y que en el caso de los miembros de la JNJ se dispuso que su inhabilitación sea por diez años—, existe la posibilidad de que dicha sanción incida potencialmente en el derecho al ejercicio de la función pública. Es por esta razón, que el Poder Judicial es el órgano competente para analizar y resolver una demanda de amparo en los términos planteados por los miembros de la JNJ.
41. Por lo expuesto, no puede concluirse que la Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, sea expresión de un vicio competencial que interfiera en el ejercicio de las competencias del Congreso de la República.

§4. Parte resolutive

42. No debo dejar de remarcar el hecho de que, en medio de la tramitación de la presente acción competencial, que ha cobrado una trascendencia política e institucional de gran envergadura en el país, el Pleno del Congreso de la República haya aprobado una serie de reformas legislativas al Nuevo Código Procesal Constitucional, las que serían de aplicación inmediata para los procesos actualmente en trámite ante el Tribunal Constitucional, entre las que resaltan aquella que modifica el artículo 112 del NCPCT., así como aquella que incorpora el artículo 52-A al NCPCT., referida a la tramitación “especial” de las demandas de amparo contra los actos derivados de los procedimientos parlamentarios. Al respecto, solo cabe señalar que los magistrados del Tribunal Constitucional estamos llamados a actuar de conformidad con nuestros deberes funcionales y con los principios que fundamentan el Estado constitucional y democrático de derecho.
43. El Congreso de la República, al haber asumido que la demanda de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

amparo promovida en su contra por los miembros integrantes de la JNJ constituye una amenaza a sus fueros, acudió a la vía competencial con el objeto de impedir que el Poder Judicial emita pronunciamiento alguno sobre el proceso de acusación constitucional mediante el cual inhabilitó por diez años en el ejercicio de la función pública a doña Luz Inés Tello de Ñecco y a don Aldo Alejandro Vásquez.

44. Por su parte, el Poder Judicial sólo se ha limitado a garantizar una adecuada tutela de los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente a los miembros de la JNJ. Conforme a lo establecido por el artículo 138 de la Constitución, el Poder Judicial no puede actuar de otra manera frente a la invocación de dos personas presuntamente afectadas en sus derechos como consecuencia del accionar sancionatorio del Congreso.
45. Ante la situación descrita, entonces, ¿qué le corresponde hacer al Tribunal Constitucional? Resolver la presente causa con fidelidad al principio de corrección funcional y sin perder de vista que en esta controversia, donde conflictúa un reclamo de competencias constitucionales exclusivas con una actuación jurisdiccional que solo está guiada por la protección de los derechos fundamentales, no hay margen para olvidarse que nuestro sistema constitucional está fundado en la defensa de la persona humana como fin supremo. Esta es la razón última que debe guiar todo acto de autoridad pública, que definitivamente no puede desvincularse de una cultura de protección de derechos.

Por todas las razones expuestas, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial en relación con el proceso de amparo tramitado en el Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01 y con el incidente cautelar tramitado en el Expediente 01034-2024-69-1801-SP-DC-01.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas. A mi juicio, la demanda debe declararse **INFUNDADA** y éstas son las razones que así lo justifican.

En relación a este caso, se han planteado una serie de disquisiciones y divagaciones, sobre los cuales no voy a ingresar a evaluar su pertinencia, plausibilidad y apoyo en el Derecho de la Constitución de 1993. El problema que aquí tenemos que resolver es uno más simple: consiste en determinar si el Poder Judicial menoscabó el ejercicio de las competencias del Congreso de la República tras expedir una medida cautelar que decidió suspender provisionalmente los efectos de 2 resoluciones legislativas del Parlamento, mediante los cuales su Pleno, en el ámbito de un juicio político -atribuyéndoles haber infringido la Constitución-, decidió inhabilitar por 10 años para el ejercicio de la función pública a dos miembros de la Junta Nacional de Justicia, sus integrantes Luz Inés Tello de Nécco y Aldo Alejandro Vásquez Ríos.

La opinión de la mayoría de mis colegas es que se trata de un conflicto de competencia por menoscabo en sentido estricto. Se ha afirmado que “En el presente caso, el Congreso de la República no pretende cuestionar la potestad del Poder Judicial para administrar justicia con arreglo a la Constitución Política y a las leyes, sino, más bien, el modo concreto de ejercicio de dicha competencia, ya que, a juicio de la parte demandante, se habría realizado un uso indebido de la misma”. El acto que lo genera sería haberse dictado una medida cautelar que, por estar viciada de incompetencia, trasgrede “el principio de corrección funcional, en el sentido que tal acto desvirtúa las funciones y competencias que el poder constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales consagrados en la Constitución Política”.

En la opinión de algunos de mis colegas magistrados, uno de los argumentos centrales para estimar este conflicto es que si bien no cabe cuestionar a través de los procesos constitucionales los actos internos del Parlamento (*interna corporis act*), cuando éstos produzcan efectos externos que afecten derechos de terceros -y el juicio político se encuentra entre ellos-, los alcances del control judicial solo pueden incidir en la forma y no en la decisión que el Parlamento adopte, al tratarse este último



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

de una decisión política, es decir, un acto político que, por serlo, se encuentra exceptuado del control jurisdiccional (*political question*). Y estaría exceptuado porque constituye un acto estrictamente discrecional, que no obedece a razones jurídicas sino a razones de orden político. Y tal conclusión tendría amparo en lo afirmado por este Tribunal al expedirse la Sentencia 74/2023.

Pues bien, alrededor de este argumento, quisiera llamar la atención sobre la errónea simetría de considerar como sinónimos, o conceptos análogos, los que corresponden a las expresiones *interna corporis acta* y *political question*. Se tratan de dos expresiones que, aunque tengan una que otra relación, ni tienen el mismo origen ni cuentan con alcances semejantes. La primera, literalmente, significa “actos internos del colegio”, y aunque sus orígenes puedan rastrearse en los primeros pasos que da el Parlamento moderno en el derecho inglés, en su intento de garantizar el respeto de sus fueros, la doctrina de los *interna corporis acta* fue inicialmente teorizada, durante el imperio alemán, por Rudolf Von Gneist. Su formulación no se realizó con el propósito de sustraer de la revisión judicial los actos del Parlamento, sino en el afán de persuadir a los jueces del imperio bismarkiano que el refrendo del Emperador en el acto de promulgación de la ley no era ningún obstáculo para que se llevase adelante dicho control, aunque este tenía un límite, constituido precisamente por los actos internos del colegio (Cf. Giuseppe Floridia y Federico Sorrentino, “Interna Corporis”, en *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XVII, 1989, pág. 1-2).

En la práctica, el efecto de la formulación de esta doctrina de los *interna corporis acta* fue establecer que la actividad y el procedimiento que se desarrolla al interior de las cámaras legislativas (y nada más que en las de ellas) no son verificables ni controlables por sujetos externos a la misma Asamblea Legislativa. Y fuera de los regímenes políticos regidos por la prevalencia del principio monárquico, en el siglo XIX, la doctrina de los actos internos fue sostenida en base a la lectura dieciochesca del principio de soberanía parlamentaria, según la cual el Parlamento, al ostentar su legitimidad directamente del pueblo y contar con la función institucional de representarlo, no puede entenderse sino como un poder ilimitado. En lo que ahora interesa, capaz de regular autónomamente su trabajo interno y dictar las providencias necesarias para mantener la disciplina en su interior, sin que quepa la posibilidad de que terceros se inmiscuyan en esos menesteres.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Pues bien, que a nivel constitucional se hayan establecido una serie de reglas que orientan y regulan el procedimiento parlamentario -que antes se dejaban librados a su regulación mediante el reglamento de las cámaras-, y el haberse concedido competencia a este Tribunal Constitucional para evaluar la inconstitucionalidad formal de las leyes y de las normas con rango de ley, pone en duda la utilidad y pertinencia de aquella doctrina. No tenemos que recordarles a mis colegas que tras el escrutinio de validez formal de las leyes, el Tribunal Constitucional está obligado a corroborar una serie de hechos que son parte del procedimiento legislativo: quorum, votación, informes, dictámenes, etc., no son asuntos que escapen a la revisión de la justicia constitucional cada vez que se cuestiona que una ley no satisface los estándares formales y procedimentales establecidos por la Constitución y el Reglamento Parlamentario, cuando aquella hace la remisión correspondiente. Esto no quiere decir que existan procedimientos que se desarrollan al interior de las cámaras que no sean susceptibles de revisión judicial. Como se dejó entrever cuando se expidió la STC 72/2022, no está constitucionalmente permitido paralizar el ejercicio de facultades privativas del Congreso de la República, como la elección del Defensor del Pueblo, mediante la desnaturalización de un proceso, como el amparo, por sujetos que en el ámbito de ese procedimiento parlamentario no son capaces de titularizar ningún derecho fundamental, y por tanto de resultar afectados en los mismos.

En contraste con la doctrina de los *interna corporis acta*, la que corresponde a las *political questions* tiene su origen en el derecho norteamericano. Su formulación es obra de la *Suprem Court* de ese país. Es uno de los más de 16 criterios de auto restricción (*self restraint*) con que la Corte Suprema, en estos más de 200 años de funcionamiento ininterrumpido, se ha venido imponiendo, a la vez, que exigiendo que sean observadas por las diversas instancias del sistema judicial norteamericano (Henry J. Abraham, *The judicial process*, Oxford University Press, 1993, pág. 348 y sgtes). En una de sus variantes, ella expresa una regla o, como expresamos en la STC 72/2023 (Fund. Jur. 34, con cita del jurista español Ricardo Alonso Garcia], un “juicio de competencia”, por virtud del cual los jueces no realizan el control de cierto tipo de actos porque, de acuerdo con la Constitución, estos constituyen el ejercicio de competencias privativas que la Ley Fundamental ha asignado a otros órganos del Estado. La doctrina de las *political questions*, así, no es sino una de las formas a través de las cuales se materializa el principio de separación de poderes y mediante la cual se hace efectivo el principio de limitación del poder.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Sin embargo, no es la única manera como se la ha entendido. En algunos casos, la Corte Suprema norteamericana ha entendido como relevante, a los efectos de aplicar la doctrina de las *political questions*, que una norma constitucional contenga una remisión textual, en favor de un órgano del Estado, el ejercicio de una competencia determinada. En otros, el límite de las *political questions* se ha empleado tras entenderse que existe ausencia de estándares jurisprudenciales razonablemente identificables; en otras, cuando existe la imposibilidad de juzgar, sin una inicial decisión de naturaleza política, una materia claramente no reservada a la jurisdicción. También en los casos en los que una corte no pueda decidir de manera independiente, sin invadir el terreno reservado a otros órganos del Estado; cuando existe una necesidad de adhesión ciega a una decisión política ya tomada; o, en fin, que el tribunal se pronuncie sobre una cuestión alrededor de la cual ya se han pronunciado de forma variada diversos órganos del Estado [Cf. Edward Barret Jr. et al., *Constitutional Law*, The Foundation Press, New York, 1989, pág. 144 y sgtes].

Como puede apreciarse, la doctrina de las *political questions* no tiene que ver con la naturaleza del acto que se tiene que controlar sino, sobre todo, con el reparto constitucional de las competencias. Y su respeto ha estado asociado, por un lado, con la doctrina de la limitación del poder y, por otro, con una de las formas cómo se exterioriza el *principio de separación de poderes*, de los cuales la propia Corte Suprema se considera parte.

Pero lo que está en discusión -en este caso- no es la corrección de la aplicación de la doctrina de las *political question*, sino si es posible ejercerse el control jurisdiccional sobre una decisión adoptada en el marco de un juicio político. En opinión de algunos de mis colegas, el control formal del acto político resulta procedente en sede judicial —mediante un proceso constitucional de tutela— única y exclusivamente cuando vulnera derechos fundamentales, pero el control sustantivo del acto político resulta manifiestamente improcedente.

Se sostiene que ese criterio fue establecido en la Sentencia 74/2023, donde este Tribunal declaró “...que sólo determinados actos del legislativo son judicializables; estos son: 1) el Antejudio, por su carácter político-jurisdiccional, y 2) el Juicio Político (aunque en este caso únicamente el control puede ser por la forma, ya que la decisión sustantiva es, en puridad, una decisión política) ...” [Fund. Jur. 40]. Precisándose, un par de fundamentos más adelante, que “...si bien el debido proceso es un derecho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

y garantía que informa todo el ordenamiento jurídico, una extensión del debido proceso judicial a los actos parlamentarios requiere una adecuada valoración de intensidad y creación del acto. En otras palabras, si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido; pero si se trata de un acto político puro, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo” [Fund. Jur. 42].

En el ordenamiento constitucional peruano hay, desde luego, cierto tipo de actos que se encuentran excluidos del control judicial. Por ejemplo, la declaración de cualesquiera de los regímenes de excepción pues, según recuerda el último párrafo del artículo 200 de la Constitución, en efecto, “No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio”. También lo está la atribución del Presidente de la República para declarar la guerra (art. 118, inciso 16), sólo para poner un par de ejemplos. Sin embargo, según la reseña que acaba de efectuarse de la STC 74/2023, el Juicio Político no es un instituto enteramente sometido a la revisión judicial, pues si bien cabe el control por la forma, no así por el fondo sobre la valoración política de la decisión.

Por ello, en opinión de algunos de mis colegas, salvadas las objeciones a los problemas de forma, es decir, todos los asuntos relacionados con el debido proceso parlamentario -que se considera fue respetado en el juicio político a los miembros de la Junta Nacional de Justicia-, el problema de las resoluciones judiciales a las cuales se les atribuyen originar el conflicto de competencia por menoscabo en sentido estricto, es haber puesto en entredicho la decisión política de sancionar a los referidos altos funcionarios de la República. Es la sanción misma la que, en su opinión, es irrevisable jurisdiccionalmente, por tratarse de una decisión política, o sea, de un acto político puro, al constituir la manifestación de una “competencia exclusiva y excluyente” (o facultades privativas) del Congreso.

Aunque me preocupa que invocándose la doctrina de las *political questions* como si fuese un dogma constitucional en expansión, se pretenda blindar a todos los actos parlamentarios del control jurisdiccional, y se deje así abierto el camino sin retorno a la tiranía de las mayorías parlamentarias, en base a una errónea concepción del principio de separación de poderes -que no es otra cosa, en realidad, que el ejercicio de controles y contrapesos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

entre los poderes del Estado [*“No existen muros que separen las tres ramas, sino los puentes que proveen los controles y contrapesos”*] [HCJ 73/85, *Kach Faction contra Knesset Speaker* (1985). Citado por Barak, Aharon (2021). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Lima: Palestra, pp. 423-424]-, quisiéramos aquí precisar que la sanción de inhabilitación no es un acto político por el hecho de que se haya adoptado en el ámbito de un juicio político. Si existe o no naturaleza política en la decisión de sancionar en el marco de un juicio político dependerá de si esta debe (o tiene que) estar fundada en un parámetro normativo o, por el contrario, la Constitución autoriza que se adopta solo en base a criterios de conveniencia o inconveniencia.

Y este es un dato que no puede ser extraído del derecho comparado, sino del derecho que dimana de la Constitución de 1993. Porque si dimanara del derecho comparado y, por ejemplo, tomáramos como marco de referencia el *impeachment* norteamericano, que es el instituto del que hemos importado nuestro juicio político, tendríamos que decir que este contempla sanciones cuyo fundamento puede ser una infracción de la ley penal [The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes....] pero también por razones enteramente políticas, al establecerse que también podrán ser destituido por “...*Misdemeanors*”, o sea, por faltas graves que no lleguen a configurar delitos [Cf. Berger, Raoul (1973). *Impeachment: the constitutional problems*, Harvard University Press, pag. 53 y sgtes].

¿Cuál sea la entidad de la falta y la valoración de su gravedad?, son cuestiones que la Constitución norteamericana ha reservado a la competencia del Congreso. Y, seguramente, de aplicarse esa sanción, y esta fuera cuestionada judicialmente, los tribunales de justicia norteamericanos se declararían incompetentes para pronunciarse sobre el caso, en aplicación de la doctrina de las *political questions*. Sin embargo, en el Perú, nuestro modelo de juicio político no ha sido replicado completamente de su par norteamericana. El artículo 99 de la Constitución precisa que corresponde a la Comisión Permanente acusar a altos funcionarios de la República, entre otras cosas, por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones. Dicho precepto constitucional no contempla una figura análoga al *misdemeanors* de la Constitución de Estados Unidos, que hubiera abierto la posibilidad al enjuiciamiento y sanción enteramente políticos. En su lugar, la Constitución nacional asumió una figura que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

proviene del constitucionalismo gaditano, ya que en vez de tipificar faltas graves que no constituyan delitos, hace referencia al supuesto de “infracción a la Constitución”.

Tal matiz, considero, no es baladí, ni en el análisis de los alcances y límites de aplicación de los artículos 99 y 100 de la Constitución nacional, ni en lo que la resolución de este caso exige de nosotros. No se trata tampoco que aquí y ahora podamos o debamos esforzarnos en realizar una identificación de las conductas que podrían dar lugar al supuesto de infracción a la Constitución. Como ocurre muchas veces con los conceptos jurídicos indeterminados, probablemente, es más fácil determinar qué comportamientos o conductas no constituyen una infracción a la Constitución, que obrar de modo inverso, es decir, establecer, de una vez y para siempre, qué comportamientos sí lo son. Una empresa tremendamente compleja, pero también frustrante, pues entonces en el ánimo de tipificar cuáles serían esos comportamientos, tendríamos que escribir un libro de historia constitucional, y en el preciso momento que este se hiciera público, admitir que ya este se encuentra con omisiones susceptibles de corregirse en una edición próxima.

Soy consciente de que esta es una exigencia de precisión y desarrollo que ha impuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado peruano (*Caso Tribunal Constitucional c. Perú*) las veces que parlamentariamente se ha adoptado sanciones invocándosele. Pero también lo somos de que cuando la Corte Interamericana alude que tales sanciones no son compatibles con el principio de legalidad, dicha Corte está considerando a dicho principio bajo los márgenes que ofrece el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos. No en el sentido más estricto, que es el que se demanda en el ámbito del Derecho Penal, con las exigencias de ley escrita, estricta y previa, sino con los matices con que deben aplicarse al juicio político, de acuerdo con el cual “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos *según el derecho aplicable...*”. Ese “derecho aplicable”, en el supuesto de la “infracción a la Constitución”, por ello, no es el que se formalice en una ley escrita, sino el que ha de obtenerse de las prácticas y costumbres parlamentarias, pero también de la jurisprudencia constitucional que se vaya construyendo alrededor de dicha causal de iniciación del juicio político.

¿Qué conductas se encuentran comprendidas en el supuesto de “infracción



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

a la Constitución”? Esta es una pregunta que ya desde sus orígenes ha sido bastante complicada en responder de manera objetiva. En España, de cuyo modelo constitucional gaditano tomamos la figura, se intentó objetivar las conductas y comportamientos que constituyeran una infracción a la Constitución. Su resultado fue prácticamente redactar en paralelo un Código Penal, cuyo sujeto activo, en la mayoría de los casos, tenía que serlo un empleado público. De hecho, el Código Penal español de 1822 prácticamente recogió todos los tipos del Decreto del 17 de abril de 1821, que es donde se estableció “...las penas que habrán de imponerse á los conspiradores contra la Constitución é infractores de ella”, tipificación que incluyó su conmovedora cláusula de residualidad: “Además de los casos expresados en los artículos anteriores, la persona de cualquier clase o condición que contravenga a disposición expresa y determinada de la Constitución, pagará una multa de 100 a 200 duros y, en su defecto, sufrirá la pena de reclusión de 15 días a un año y resarcirá los perjuicios que hubiera causado. Si fuese empleado público, quedará suspenso de empleo y sueldo durante un año” [Cf. Marta Lorente Sariñena, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, CEC, Madrid 1988, pág. 80 y sgtes].

Lo que evidencia esta experiencia antepasada simplemente es que no hay forma de identificar y establecer todas las conductas que configuren una infracción a la Constitución. De hecho, detrás de cada tipo que alberga el Código Penal hay, en el fondo, la determinación de un supuesto de infracción a la Constitución. Y es que, como en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional ha afirmado, la constitucionalidad de la criminalización de un comportamiento está condicionada a la necesidad de proteger un bien jurídico del mismo rango (constitucional) a la libertad, que resulta siempre amenazada de restringirse o privarse tras el incumplimiento de la prohibición.

Pero que se enfrente con esta dificultad de alinear la infracción de la Constitución con las exigencias del principio de legalidad propio del derecho penal, no quiere decir que este fragmento de la disposición constitucional carezca de valor normativo. Solo quiere alertarnos que su invocación en la iniciación de un juicio político, contra cualquiera de las altas autoridades de la República que se describe en el artículo 99 de la Constitución, ha de tratarse, en todos los casos, de conductas o comportamientos que, no constituyendo delitos, sin embargo, sí representen una afectación intencional, dolosa, directa e inmediata a la Constitución y, al mismo tiempo, revista una máxima gravedad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

institucional. De tal entidad que autorice, en casos verdaderamente excepcionales, que el órgano que representa a todos los intereses de la sociedad pueda adoptar una sanción tan drástica como lo es la suspensión, inhabilitación o destitución en el ejercicio de un cargo público, y su exposición correlativa, ante la opinión pública, como un funcionario que obró gravemente de forma desleal a la Ley Fundamental del país y que por esa razón no solo ha sido cesado en sus responsabilidades públicas, sino incluso impedido de ejercer ese u otro cargo público en el Estado Constitucional.

La cuestión de si se ha observado (o no) estas condiciones al momento de iniciarse un juicio político, invocándose el supuesto de infracción de la Constitución, es tanto una cuestión formal como de fondo. De esta última clase lo será en orden a determinar si frente a la conducta juzgada en el juicio político corresponde una suspensión, una destitución, o simplemente una inhabilitación, o la suma de alguna de ellas. Su valoración, que no es de conveniencia/inconveniencia (que es lo que caracteriza al acto político “puro”), dependerá de la gravedad o lesividad con los valores que encarna el ordenamiento constitucional, y es una cuestión que el Parlamento deberá ponderar aplicando los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Pero es también esta misma cuestión un asunto de forma. No la sanción, como acaba de verse, sino la decisión de llevar adelante un juicio político contra un alto funcionario de la República. Determinar si el Parlamento ha obrado correctamente al iniciar un juicio político contra un alto funcionario de la República, es una garantía procesal al que tiene derecho toda persona sometida a este procedimiento parlamentario. Así como es inconstitucional que se abra un juicio político disfrazando una infracción a la ley como si se tratara de una infracción a la Constitución, de la misma manera sería inconstitucional que comportamientos contrarios a la Ley Fundamental, pero no revestidos de extrema gravedad institucional, intenten ser canalizados mediante el juicio político. El juicio político no ha sido institucionalizado con el propósito de permitir la tiranía de la mayoría parlamentaria para con sus enemigos políticos o contra magistrados no sumisos al poder, como ocurrió con la inicua destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional en 1997. Tampoco como un arma en manos de un Poder del Estado para extorsionar o tener amenazados a los otros poderes del Estado, o interferir vaciando de contenido la independencia funcional de organismos constitucionales autónomos. En una democracia constitucional, el juicio político solo puede servir como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

un instrumento en manos del órgano que representa la voluntad de los intereses generales para deshacerse de altos funcionarios que, deliberada e intencionalmente, actúan de manera páfida contra la Constitución y los intereses de la República.

Que tal instrumento sea empleado con ese propósito, en un sistema constitucional de separación de poderes y de frenos y contrapesos, es una tarea que la Constitución ha confiado preservar a los jueces y tribunales de justicia, en especial, a los encargados de tutelar los derechos fundamentales, o resolver conflictos competenciales, según pueda corresponder. A los primeros, les ha encargado protegerlos derechos contra cualquier clase de autoridad, incluyendo al Parlamento. A los segundos, cuidar porque las competencias que la Constitución ha confiado a cada uno de los órganos constitucionales sean ejercidas de modo constitucionalmente correcto, y a excusarnos de pronunciarnos también cuando carezcamos de competencia (art. 3 de la LOTC).

Este no es un criterio que se contradiga con lo que expresamos en la STC 74/2023. Este no es un caso de un “acto político puro”, como cualquiera de los que antes hemos indicado. Es una garantía procesal de toda persona sometida a un procedimiento en el que se discutan sus derechos e intereses subjetivos, a que no se inicie un procedimiento que pueda terminar con una sanción, por un hecho que no constituya una causal válida, de acuerdo con la Constitución, para proseguirla. Y es el mismo criterio que tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los que es nuestra labor en casos como estos.

Aquí solo quisiera afirmar que compartimos el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en el caso “Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador”, complementando sus razones expuestas en el caso “Tribunal Constitucional vs Perú”, destacó que era preciso “determinar, inicialmente, si la resolución adoptada por el Congreso en virtud de la cual declaró el cese de los vocales, así como los juicios políticos que se llevaron en contra de algunos de los vocales constituyeron un acto arbitrario que vulneró la garantía de competencia y el derecho a ser oído” [párrafo 170]. Y que, para realizar dicho análisis, era preciso examinar, entre otros supuestos: “i) *el sustento legal y la competencia del Congreso para cesar...*” [cursivas añadidas] pues, en una garantía que también se extiende para el caso de los altos funcionarios de la Junta Nacional de Justicia, su “destitución no puede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

resultar una medida arbitraria, lo cual debe analizarse a la luz del marco jurídico nacional existente y las circunstancias del caso concreto” [párrafo 200]. De lo que se trata, “En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público (...), [es] que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete” [párrafo 77].

Desde luego, no solo es el motivo que origina el juicio político, sino también el procedimiento que se desarrolla contra los altos funcionarios de la República, los que deben efectuarse con respeto de sus garantías judiciales y del debido proceso, “que se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En tal sentido, en su jurisprudencia constante este Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal” [Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Sentencia de 28 de septiembre de 2021, párrafo 133; Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 71].

En el caso de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, órgano del cual depende el nombramiento de los jueces y fiscales del país, consideramos que las garantías que se conceden a estos últimos también les alcanzan, y por ello “cuentan con *garantías reforzadas y específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial*” [cursiva agregada, párrafo 188]. Sin menoscabar por ello, la naturaleza política del proceso.

En esa dirección, se debe respetar en el juicio político las garantías del debido proceso legal, entre otras, *la debida motivación de la decisión* que se adopte, más aún cuando en nuestro modelo se incluye la sanción de inhabilitación hasta por diez años en el ejercicio de la función pública, lo que obliga a fundamentar la razonabilidad de la imposición de la sanción. Así, el acto parlamentario debe incluir “la exteriorización de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

justificación razonada que permite llegar a una conclusión y conlleva una expresión racional de las razones que llevan al juzgador a adoptar una decisión” [Corte IDH, Caso Rico vs. Argentina, Sentencia de 2 de septiembre de 2019, párrafo 74].

Asimismo, se debe garantizar la presunción de inocencia “que implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa” [Corte IDH, Caso Petro vs. Colombia, Sentencia del 8 de julio de 2020, párrafo 125].

Igualmente, es una garantía mínima del debido proceso que los procesados tengan el derecho de “contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones” [Corte IDH, Caso Camba Campos y otros vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013, párrafo 181].

En este elenco de garantías mínimas debe agregarse la imparcialidad del juzgador, definida como “que sus integrantes no tengan un interés directo, posición predefinida ni preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia, sino que actúen única y exclusivamente conforme a –y movidos por el derecho” [Corte IDH, Caso Rico vs. Argentina, Sentencia de 2 de septiembre de 2019, párrafo 70].

Pues bien, en el presente caso, la supuesta interpretación errónea del inciso 3) del artículo 156 de la Constitución fue considerado como un supuesto de infracción constitucional y la causa para iniciar a los miembros de la Junta Nacional de Justicia un juicio político. Considero que la errónea interpretación de una disposición constitucional no es una infracción a la Constitución de gravedad institucional que autorice la iniciación de un juicio político. De hecho, este Tribunal evalúa y condena todos los días interpretaciones erróneas acerca de lo que significa un precepto constitucional: cuando expide sentencias estimatorias en los procesos de amparo, habeas corpus o habeas data, pero también cuando expide sentencias de la misma clase en los procesos de inconstitucionalidad de las leyes y competencias. Y todas las veces que esto sucede, tras la decisión jurisdiccional, siempre hay implícitamente una condena de haberse interpretado equivocadamente la Constitución. Es de lamentar que, tras más



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

de 30 años de vigencia de la Constitución y más de 20 años de funcionamiento de este Tribunal, el promedio de interpretaciones erradas acerca de lo que significa la Constitución no haya decrecido. Y esto aplica tanto a los órganos que conforman el sistema de justicia, entre los cuales se encuentra la Junta Nacional de Justicia, pero también a los demás poderes públicos y órganos constitucionales, entre los cuales también se encuentra el Congreso.

En mi opinión, el hecho de que las decisiones judiciales cuyo cuestionamiento ha originado este proceso, hayan advertido -bajo otros argumentos- que no se podía iniciar un juicio político y sancionar a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, atribuyéndoles una interpretación incorrecta o errónea de la Constitución, es analizar el sustento constitucional para iniciar y la competencia posterior para sancionar con la destitución, del Congreso de la República. Y esa es precisamente una competencia de los jueces y tribunales, especialmente, de aquellos quienes tienen a su cargo la jurisdicción constitucional de las libertades. Por eso, en este punto coincidimos con Ricardo Haro sobre la justiciabilidad de las competencias privativas del Congreso: “En consecuencia, afirmamos que las llamadas facultades privativas serán susceptibles de control jurisdiccional, siempre que en su ejercicio afecten formal o sustancialmente el “debido proceso constitucional o legal”, pues es manifiestamente inaceptable que existan facultades privativas en los poderes del Estado que no sólo puedan ser ejercidas al margen de los parámetros que hacen a su constitucionalidad, sino que pretenden evadir el control de constitucionalidad jurisdiccional, esencial a la vigencia del principio de supremacía constitucional” [Haro, Ricardo (2020). ¿Es posible ejercer el control jurisdiccional de constitucionalidad sobre el ejercicio de las facultades privativas de los poderes estatales? En Pablo Luis Malini (director). *Derecho Constitucional del siglo XXI. Estudios en homenaje a Jorge Reinaldo Vanossi*. Buenos Aires: Astrea, p. 141].

De modo pues, que, tras las decisiones judiciales que se han cuestionado como originadoras del conflicto competencial, no encuentro ningún menoscabo en el ejercicio de las que le corresponde la titularidad y el ejercicio al Congreso de la República. Y así debe declararse.

S.

OCHOA CARDICH