

# Cuestión de confianza, voto de confianza y disolución del Congreso

Question of trust, vote of trust and dissolution of Congress

Aníbal QUIROGA LEÓN\*

Karl Loewenstein señala que para contener al poder político es preciso restringirlo, limitarlo. En el establecimiento de sistemas de control, de limitaciones externas al proceso del poder político radica la esencia del constitucionalismo. Considera, al respecto, que: “[L]as técnicas de control en su totalidad están ancladas en la Constitución. La supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos”.

Carla Huerta Ochoa

*Teoría del control*

*Mecanismos constitucionales para el control del poder político*

**Resumen:** El autor realiza un repaso histórico de los acontecimientos políticos relacionados con la cuestión de confianza y la disolución del Congreso durante el Gobierno del expresidente Martín Vizcarra. Luego, aborda el marco normativo y teórico del principio de separación de poderes, así como de los mecanismos de control que existen entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Por último, analiza las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la disolución del Congreso y la constitucionalidad de la Ley N° 31355 referida al adecuado ejercicio de la cuestión de confianza.

**Abstract:** The author realizes a historical review of the political events related to the question of trust and the dissolution of the Congress during the government of ex-president Martín Vizcarra. Later, the author approaches the normative and theoretical framework of the principle of separation of powers as well as the mechanisms of control that exist between the Legislative and Executive Power. Finally, he analyzes the rulings of the Constitutional Court on the dissolution of Congress and the constitutionality of Law N° 31355 referring to the proper exercise of the question of trust.

**Palabras clave:** Cuestión de confianza / Voto de confianza / Disolución del Congreso / Ley interpretativa

**Keywords:** Question of trust / Vote of trust / Dissolution of the Congress / Interpretative Law

**Recibido:** 21/09/2022

**Aprobado:** 26/09/2022

\* Profesor principal, abogado y magister en Investigación Jurídica por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctorando por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en actual proceso de convalidación por la Universidad de Cuyo (Mendoza). Profesor principal en la Universidad de Lima. Profesor en la Universidad de Ciencias Aplicadas. Profesor en el Posgrado de la Universidad de San Martín de Porres. Autor de diversos libros, ensayos y artículos en materia de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional, Teoría del Proceso y Arbitraje. Abogado en ejercicio.

## I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que en los últimos años hemos vivido un alterado, borrascoso, inestable e incierto panorama político desde que el expresidente Martín Vizcarra, entonces vicepresidente elegido en la fórmula presidencial para el periodo 2016-2021, se convirtió en presidente de la república al darse la sucesión presidencial por haberse aceptado la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski Godard.

Durante el gobierno de Vizcarra –en el saldo del periodo presidencial que le tocó asumir y en medio de su permanente conflicto de poderes con el Parlamento como parte de la profunda crisis e incertidumbre que sigue viviendo el país desde 2017– se dispuso de mala manera la disolución unilateral del Congreso el 30 de setiembre de 2019, forzando una muy discutible interpretación constitucional con el “argumento” o “pretexto” de haberse configurado una supuesta “denegatoria de fáctica de una cuestión de confianza” planteada –también en forma más que discutible– por el entonces presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar Labarthe, con respecto a la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para realizar cambios en el mecanismo de selección de candidatos al Tribunal Constitucional.

No obstante, los conflictos políticos continuaron entre el Poder Ejecutivo y el entonces nuevo Congreso elegido en enero de 2020 para culminar lo que restaba del periodo 2016-2021<sup>1</sup>. Más adelante, el 20 de octubre de 2020, un grupo

de veintisiete congresistas de diversas bancadas presentaron la Moción de Orden del Día N° 12684 mediante la cual se solicitó al Congreso la adopción de los siguientes acuerdos: a) que se declare la permanente incapacidad moral del entonces presidente de la república Vizcarra Cornejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113, inciso 2, de la Constitución; y b) que se declare la vacancia de la Presidencia de la República y, consecuentemente, se aplique el régimen de sucesión presidencial establecido en el artículo 115 de la Constitución.

En Pleno del Congreso llevado a cabo en dicha fecha, se declaró la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral de Sr. Vizcarra por ciento cinco votos a favor, diecinueve en contra y cuatro abstenciones. Con lo cual, el expresidente Vizcarra Cornejo pasó a convertirse en el tercer presidente de la república destituido por acción del Parlamento y el primero del siglo XXI, por expresa declaración de vacancia presidencial por la oprobiosa causal de permanente incapacidad moral, así declarada por el Congreso.

Años más tarde, ya con nuevo Gobierno, la situación política no ha cambiado. El descontrol y clamorosa falta de capacidad en el manejo del Poder Ejecutivo que lo ha llevado a tener de modo permanente una pésima relación con el Congreso, alza permanentemente las voces de una posible nueva vacancia a Pedro Castillo, siempre por la causal de una incapacidad moral permanente, amenazando a

1 Incluyendo un fallido intento de declaración de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral que fue desestimado al no haber alcanzado los votos necesarios en la sesión del Pleno del Congreso realizada el 18 de setiembre de 2020.

su presidencia, cada vez de manera más contundente y reiterada. De hecho, en lo que va de este periodo presidencial con apenas un año y meses de vigencia, ya se han presentado formalmente hasta dos mociones de vacancia que, si bien han salvado su votación, anuncian permanente tambores de guerra en ese sentido y afán. Y no parece ser un afán que se abandone con facilidad.

Por otra parte, el fantasma de una inconstitucional disolución del Congreso se ha alejado –un poco–, aunque no ha decaído del todo en el ánimo del Gobierno como respuesta dialéctica al interés en la vacancia presidencial, ni en sus adláteres de siempre, ni en los que se acaban de plegar al mismo. La refriega político-constitucional seguirá más encarnizada aún. Pero, de momento, y por el momento, la inmediatez de un nuevo cierre congresal para llegar prontamente a una posible “asamblea constituyente” –que solo la izquierda militante añora febrilmente– ha sido conjurada con la valiente decisión y posición mayoritaria del Tribunal Constitucional, con relación a la Ley N° 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza.

Finalmente, es preciso recordar que las restricciones determinadas por la Constitución actúan como límite y controles intraórganos o frenos y contrapesos necesarios a la eventual concentración tanto en el Poder Ejecutivo cuanto en el Poder Legislativo.

## II. MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

### 1. Respecto a la separación de poderes

De manera preliminar a iniciar propiamente el análisis del tema central del presente informe, es indispensable señalar

que uno de los rasgos más destacables del pensamiento político contemporáneo, heredero de las ideas de la Ilustración que inspiraron la independencia de Estados Unidos y la Revolución francesa, es la organización racionalizada y limitada del poder y que se ha plasmado en la llamada *teoría de la separación de los poderes* como elemento esencial de una democracia y de la organización constitucional del moderno Estado de derecho.

Si el absolutismo se caracterizaba por una concentración de un poder sin límites en la persona del monarca, la democracia se basaba en las ideas liberales del siglo XVIII que postularon la necesidad de asignar las funciones estatales a conjuntos de órganos separados, independientes y equilibrados entre sí. De tal suerte, como ha resaltado Loewenstein, la separación de poderes –en tanto instrumento fundamental para la consecución del objetivo constitucional de asegurar la organización racionalizada y la limitación del Estado– es un integrante imprescindible del bagaje estándar del constitucionalismo, del dogma más sagrado de la teoría y la práctica constitucionales (Solozábal Echevarría, 1981).

Desde la idea primigenia de Locke, ese temor de que se concentre en una sola persona la facultad de hacer las leyes y el poder de ejecutarlas en pro de su propio interés en desmedro del bien común, a la compleja elucubración de Montesquieu, que resaltó la necesidad de distribuir entre personas distintas los poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y el de juzgar, la separación de poderes ha sido uno de los componentes más importantes del constitucionalismo contemporáneo; aunque no siempre ha sido entendido de la misma manera cuál es su ámbito de aplicación.

Siguiendo a Gómez Velásquez (2015), la separación de poderes trae aparejados tres componentes principales:

- a. *Principio de división del poder* (Guastini, 2001, p. 59): por el cual el ejercicio del poder político del Estado debe dividirse en distintas funciones o competencias distinguibles unas de otras. Se trata de promover un gobierno mixto, donde el ejercicio del poder se divida funcionalmente, evidenciando con ello su carácter instrumental.
- b. *Principio de separación entre poderes*: aboga por que las funciones en las que se ha dividido el poder sean ejercidas por personas, órganos o ramas separadas, distinguibles y sin solapamiento entre ellas. Así, a partir de una separación estricta entre los órganos funcionales del poder se logrará un equilibrio entre ellos, evitando su concentración y sus posibles excesos (Bellamy, 2007, p. 209).

[En ese sentido,] las precisas competencias de cada poder público deberán estar expresa y taxativamente establecidas en los textos constitucionales, y en virtud del principio de legalidad, cualquier actuación por fuera de ellas podrá ser declarada como inválida e ilegal por exceso en la competencia atribuida [...]. En ese sentido, el principio de la separación de poderes proscribire no solo la prevalencia[,] sino también la injerencia de cualquier poder sobre otro, ya que lo que está en juego es el equilibrio, es decir, la garantía de un poder autolimitado por sus mismos compartimientos. (Gómez Velásquez, 2015, p. 7).

- c. *Principio de frenos y contrapesos*: además de reconocer la conveniencia de

adoptar los otros dos principios, resalta la importancia de que los poderes concurran ordinariamente en las competencias o funciones de otro, permitiendo que un poder controle o veto las acciones de otros y que existan relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias (Gargarella, 2003, p. 11).

Ahora bien, para los efectos del presente informe, conviene destacar los controles que corresponden tanto al Poder Legislativo cuanto al Poder Ejecutivo, como expresiones del principio de frenos y contrapesos y, por tanto, garantía del presupuesto democrático de división de poderes.

## 2. Controles del Congreso de la República

En primer lugar, tenemos al *control preventivo*, vale decir, el relacionado con la obligación del presidente del Consejo de Ministros de concurrir al Congreso dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión; conforme lo previsto en el artículo 130 de la Constitución y requerir una “cuestión de confianza” forzosa. En tal caso, el control parlamentario se materializa a través del mal denominado “voto de investidura”, vale decir, el sometimiento obligatorio como cuestión de confianza de dicha presentación inaugural que hace que el Congreso avale necesariamente a la instalación de un nuevo Gobierno en el Poder Ejecutivo, cada vez que se conforme un nuevo Gabinete Ministerial por renuncia del *premier* o por aquello que la Constitución llama de modo fulminante “crisis total de gabinete”.

**Artículo 130.- Exposición de la política general del Gobierno. Cuestión de confianza**

Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

En segundo lugar, tenemos los *controles funcionales* sobre la conducta política del Gobierno, los actos de las autoridades estatales y el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo, conforme se pasa a desarrollar brevemente:

- a. Las invitaciones a los ministros de Estado para informar ante el Congreso, sea ante el Pleno o ante una Comisión.
- b. La estación de preguntas, para cuyo efecto el presidente del Consejo de Ministros o, cuando menos, un ministro debe concurrir periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para responder a las preguntas formuladas por los congresistas.

**Artículo 129.- Concurrencia de ministros al Congreso**

El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Concurren también cuando son invitados para informar.

«El país comprobó con gran dureza el 30 de setiembre de 2019 los graves daños políticos e institucionales que una interpretación antojadiza y perniciosa del expresidente Vizcarra trajo, los cuales conllevaron muy graves consecuencias con el inédito cierre del Congreso.»

El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.

- c. Las solicitudes de información a los ministros de Estado y demás funcionarios de la Administración estatal, sobre temas de interés público, las cuales no pueden versar, en principio, sobre procesos judiciales en trámite (art. 96 de la Constitución Política).
- d. El control del ejercicio de la legislación delegada y de los decretos de urgencia.

**Artículo 104.- Delegación de facultades al Poder Ejecutivo**

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

### **Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República**

Corresponde al Presidente de la República:

[...].

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

En tercer lugar, se encuentran los *controles represivos*, los cuales pasamos a enumerar a continuación:

- a. La interpelación a los ministros de Estado, que puede tener como consecuencia la moción de censura al ministro interpelado (art. 131 de la Constitución Política).

#### **Artículo 131.- Interpelación a los ministros**

Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por

no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

- b. La moción de censura al ministro interpelado o del Consejo de Ministros, en cuyo caso debe renunciar el ministro censurado o el Consejo de Ministros.
- c. El rechazo de la cuestión de confianza, planteada por iniciativa ministerial, en cuyo caso el ministro al que se ha denegado la confianza también debe renunciar.
- d. El rechazo de la cuestión de confianza, planteada por el presidente del Consejo de Ministros en nombre del Consejo. En este caso se produce la crisis total del gabinete y todos los ministros que lo integran deben renunciar.

#### **Artículo 132.- Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza**

El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última solo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe

ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

### **Artículo 133.- Crisis total del gabinete**

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.

- e. La actuación de las denominadas Comisiones de Investigación del Congreso (art. 97 de la Constitución Política).
- f. El procedimiento de acusación constitucional, mediante el cual se realiza el antejuicio de los altos funcionarios del Estado (art. 99 de la Constitución Política).

### **3. Controles del presidente de la república**

En primer lugar, se encuentra el denominado “veto presidencial parcial de las

leyes”, es decir, la facultad del presidente de la república de hacer observaciones totales o parciales sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, forzando a su archivo, modificación o a su “insistencia” en el texto que originalmente aprobó, produciéndose una nueva votación calificada y la promulgación de la ley insistida directamente por el presidente del Congreso. En el caso de la Constitución, se trata de un veto parcial, ya que una ley originalmente vetada por el presidente de la república puede ver la luz legislativa si el Congreso la vuelve a votar con un quórum especial a través del procedimiento que el reglamento del Congreso –que es ley de la república– denomina de “insistencia”, en cuyo caso la ley así aprobada en segunda votación y con el quórum calificado requerido es promulgada directamente por el Congreso sin la participación ulterior del presidente de la república.

### **Artículo 108.- Promulgación de las leyes**

La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a este en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

En segundo lugar, se encuentra la *disolución del Congreso*, que es una institución propia de la práctica constitucional británica y de las formas parlamentarias de gobierno que, inicialmente, constituía un medio de coerción del monarca contra los miembros del Parlamento. Con el surgimiento del Estado de derecho, a finales del siglo XVIII, se convirtió en un mecanismo que permitía al jefe de Gobierno trasladar al pueblo el arbitrio de los conflictos entre el Parlamento y el Ejecutivo (Carpio Marcos, 2015).

En un sistema mixto, esencialmente presidencial, pero con características parlamentarias, como el nuestro, se debe tener en cuenta que el ejercicio de esta atribución se da en un contexto en el cual la conducción del Gobierno no corresponde al presidente del Consejo de Ministros, sino al presidente de la república, pero, a la vez, este no tiene responsabilidad política de su gestión. Partiendo de estos supuestos, se ha sostenido que el resultado de la disolución del Congreso no puede ser otro que el fortalecimiento excesivo de la figura presidencial en desmedro de la institución parlamentaria (Carpio Marcos, 2015, p. 569).

Así, a criterio de Valega, parece indudable que la inserción de la figura constitucional de la disolución parlamentaria –que tiene su antecedente en la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados prevista en el artículo 227 de la Constitución de 1979<sup>2</sup>– se encuentra indudablemente destinada a fortalecer la figura presidencial en desmedro del Congreso, castigando o sancionando a

este último por el ejercicio de las prácticas democráticas de control como la censura o la denegación de confianza, que fueron materia del acápite anterior (1994, p. 200).

En modo aún más crítico, con respecto a la facultad presidencial de disolución del Parlamento, Paniagua Corzaó apuntó que “la institución, entre nosotros, conspira contra su propia lógica, es decir, contra el propósito que la inspira. No cabe, en efecto, el arbitraje popular cuando es imposible licenciar al Presidente que es una de las partes en conflicto” (2004, p. 70).

Más allá de estos cuestionamientos, la facultad presidencial de disolución del Congreso constituye, en términos generales, un contrapeso al ejercicio de las facultades parlamentarias de censura y denegación de confianza; que se encuentra expresamente regulada por el artículo 134 de la Constitución en los siguientes términos:

#### **Artículo 134.- Disolución del Congreso**

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

2 “**Artículo 227.-** El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros”.



No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Ahora bien, siguiendo a Carpio Marcos (2015, pp. 507-572), partiendo de este enunciado constitucional, se desprenden los requisitos y las condiciones para el ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Congreso, que detallamos a continuación:

- a. La decisión de disolver el Parlamento no está sujeta a la sola discrecionalidad del presidente de la república, ya que únicamente puede ejercerse cuando el Congreso censure o confianza a dos Consejos de Ministros.
- b. El decreto presidencial de disolución debe contener necesariamente la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.
- c. La elección parlamentaria debe realizarse dentro de los cuatro meses siguientes a la disolución del Congreso. De lo contrario, por expresa disposición del artículo 136 de la Constitución, “el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de este puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del periodo presidencial”.
- d. La disolución del Congreso no puede efectuarse durante el último año del mandato del presidente de la república.
- e. No se puede alterar el régimen legal en materia electoral preexistente a la disolución del Congreso.
- f. La disolución del Congreso no comprende a la Comisión Permanente, la cual, como desarrollaremos más

adelante, conserva el ejercicio de sus funciones y sus atribuciones constitucionales y legalmente establecidas.

- g. No procede estado de sitio cuando se ha declarado el estado de sitio.

Partiendo del marco teórico y normativo, previamente detallado, pasaremos a analizar la disolución del Congreso decretada por el expresidente Martín Vizcarra acaecida el 30 de setiembre de 2019.

### III. DISOLUCIÓN DEL CONGRESO ELEGIDO PARA EL PERIODO 2016-2021

Mediante *Decreto Supremo N° 165-2019-PCM*, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de setiembre de 2019, el entonces presidente de la república Martín Vizcarra dispuso la disolución del Congreso, por considerar –en vía de interpretación unilateral– que a esa fecha se había negado la confianza a dos Consejos de Ministros del Gobierno elegido para el periodo 2016-2021; precisándose que se mantenía en sus funciones la Comisión Permanente. Esto, pese a que el Congreso expresamente votó y concedió la cuestión de confianza planteada en dicha fecha, lo que consta en el acta respectiva.

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

Ahora bien, el texto del *Decreto Supremo N° 165-2019-PCM*, determinaba lo siguiente:

#### **Artículo 1. - Disolución del Congreso de la República**

Disuélvase el Congreso de la República por haber negado la confianza a dos

Consejos de Ministros del gobierno elegido para el periodo 2016-2021, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente.

### **Artículo 2.- Revocatoria del mandato parlamentario**

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

### **Artículo 3.- Convocatoria a elecciones**

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

### **Artículo 4.- Refrendo**

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

De la revisión del referido Decreto Supremo de disolución del Congreso, es posible advertir lo siguiente:

- a. En los considerandos segundo y tercero se sustenta que existieron dos denegatorias de confianza al Consejo de Ministros: la primera tuvo lugar el 27 de setiembre de 2017, cuando el Congreso denegó la confianza al Consejo de Ministros presidido por el señor Fernando Zavala Lombardi en el mandato del presidente Pedro Pablo Kuczynski y la segunda, el 30 de setiembre de 2019, en el entendido de que la negativa de los congresistas de suspender el procedimiento de selección de los magistrados del Tribunal

Constitucional era una denegatoria de la cuestión de confianza solicitada por el entonces presidente del Consejo de Ministros Del Solar Labarthe para que se justifique o adecúe dicho procedimiento antes de continuar con la votación, ya durante el mandato del presidente Martín Vizcarra.

En primer lugar, ya de por sí es harto discutible en lo que se refiere a la acumulación de denegatorias de confianza por parte del Parlamento, se debe advertir que, en caso del Sr. Zavala Lombardi, se produjo durante el mandato del Sr. Pedro Pablo Kuczynski Godard, mientras que, en el caso del Sr. Del Solar Labarthe, y esto resulta más que controvertido, la denegatoria habría tenido lugar en el gobierno del expresidente Vizcarra. Es cierto que el Sr. Vizcarra fue elegido como vicepresidente en la fórmula presidencial del Sr. Kuczynski, pero de ello no se desprende que el Gobierno del Sr. Vizcarra sea el mismo que encabezó el Sr. Kuczynski hasta su renuncia, producida el 21 de marzo de 2018, ya que la negación de confianza se hace sobre quien representa al Poder Ejecutivo (presidente), pero recae en la responsabilidad del presidente del Consejo de Ministros, ya que el presidente de la república es irresponsable políticamente.

Cabe recordar que nuestro modelo constitucional mixto es, esencialmente, el de un presidencialismo atenuado (cesarismo atenuado) con ciertos rasgos de un régimen parlamentario. De manera general, entiende por presidencialismo a “una forma de gobierno o régimen político donde –en estricto– el Presidente es, a la vez, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno en una República y

quien personifica a la Nación” (Castillo Freyre, 2015, p. 366). Partiendo de este basamento, una correcta interpretación de los artículos 110 y 115 de la Constitución<sup>3</sup> revela que solo después de producirse el impedimento de continuidad en el cargo del presidente de la república, el vicepresidente de la república asume sus funciones como jefe de Estado y de Gobierno y consecuente personificación de la nación.

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

En segundo lugar, en cuanto a las materias que pueden ser sometidas a cuestión de confianza, es necesario recordar que el artículo 130 de la Constitución establece que el presidente del Consejo de Ministros plantea obligatoriamente cuestión de confianza en

la exposición al Congreso de la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, que debe realizar dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones. Fuera de este supuesto, no existe ninguna previsión constitucional sobre las materias que pueden ser sometidas a cuestión de confianza.

Por lo cual, a criterio del Tribunal Constitucional:

*[L]a cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. (STC Exp. N° 00006-2018-PI/TC, f. j. 76)*

Empero, siendo la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional una potestad que el artículo 201 de nuestra Carta Magna reserva expresamente al Congreso<sup>4</sup>, resulta discutible que este tema pueda ser considerado como una materia conformante de la política de gestión del Gobierno y, por tanto, susceptible de

3 **“Artículo 110.- El Presidente de la República**

*El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.*

Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.” (énfasis agregado)

4 **“Artículo 201.- Tribunal Constitucional**

[...].

*Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.” (énfasis agregado)*

---

«Al haber sido parte de la defensa, *ad honorem*, del Congreso en el caso ‘Cuestión de confianza II’ (Exp. N° 00032-2021-PI/TC) destacaré los argumentos que, desde mi punto de vista, son los más destacados del escrito de contestación de demanda.»

---

ser sometido a confianza por parte del presidente del Consejo de Ministros, conforme lo señalado por el Intérprete Supremo de la Constitución.

En tercer lugar, específicamente en lo referido a la denegación de confianza supuestamente producida el 30 de setiembre de 2019, es necesario puntualizar que, tal como se desprende de los artículos 132 y 133 de la Constitución, el planteamiento de la confianza, por parte del presidente del Consejo de Ministros o por un ministro de una determinada cartera, y su denegación por parte del Congreso implican actos de manifestación expresa de voluntad de, por un lado, someter un asunto determinado a la decisión del Parlamento dentro de los cauces constitucionales y legales, y, por el otro, de brindar o denegar la confianza así solicitada. Ninguna de las disposiciones constitucionales antes referidas contiene previsión alguna que asigne al silencio o al comportamiento material

del Congreso o del Consejo de Ministros algún sentido para tales efectos. En el caso en particular se debe anotar, además, que la confianza solicitada por el entonces presidente del Consejo de Ministros Del Solar Labarthe fue explícitamente otorgada por el Congreso, quien decidió, además, no continuar con el proceso de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, en los mismos momentos en los cuales el entonces presidente de la república Vizcarra Cornejo anunciaba la disolución del Parlamento.

Al respecto, es necesario resaltar que, conforme fue expresado en el Pronunciamiento N° 25/DP/2019, del 30 de setiembre de 2019, de la Defensoría del Pueblo, la interpretación del presidente de la república, según la cual se denegó en los hechos la cuestión de confianza que solicitó, “se aleja de la Constitución”. Del mismo modo, la inconstitucionalidad de dicha argumentación ha sido acotada por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) en un comunicado emitido en la misma fecha, destacando que se había disuelto en el Congreso sobre la base de una interpretación y no de criterios objetivos y verificables.

- b. En el considerando cuarto, se señala que el Decreto de disolución es refrendado por los presidentes de la república y del Consejo de Ministros, pero no se encuentra refrendado por los ministros de Estado; lo que, unido al hecho de que los miembros del Gabinete fueron designados varios días después de disuelto el Parlamento, evidencia que, en realidad, al 30 de setiembre de 2019, no existía ningún Consejo de Ministros que pudiera ser presidido por Zeballos Salinas. A mayor

abundamiento, dada la falta de responsabilidad política del presidente de la república adoptada por nuestra norma constitucional, resulta imprescindible que sus actos sean refrendados por el Consejo de Ministros, con mayor razón tratándose del ejercicio de facultades que tienen una naturaleza de particular incidencia sobre el equilibrio de poderes.

En consonancia con lo previamente anotado, Blancas (2019) considera que el Poder Ejecutivo no puede interferir en las funciones propias del Congreso ya sea mediante cuestiones de confianza o proyectos de ley, más aún considerando que la elección de magistrados del Tribunal Constitucional es una competencia privativa del Congreso. Más adelante, con relación a la “denegación fáctica de la cuestión de confianza señala, que no existe norma o antecedentes sobre la ‘denegación fáctica’ de la cuestión de confianza invocada por el ex presidente Vizcarra. En ese sentido, conforme a lo señalado por los arts. 86 y 56 del Reglamento del Congreso la cuestión de confianza debe ser debatida y posteriormente supeditada a una votación. Estos dos pasos (debate y votación) son indispensables para que exista un pronunciamiento aprobatorio o desaprobatorio de la cuestión de confianza. En ese sentido, no es posible que se considere una ‘negación fáctica’, cuando previamente existió un otorgamiento expreso de la cuestión de confianza”.

Estando lo expuesto, es posible inferir que el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, mediante el cual se disolvió el Congreso en 2019, infringió el artículo 134 de la Constitución, toda vez que:

a) En el Gobierno del expresidente Vizcarra no se produjo la censura o

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

#### IV. DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

El 10 de octubre de 2019, el presidente de la Comisión Permanente interpuso demanda de conflicto competencial ante el Tribunal Constitucional (Exp. N° 0006-2019-CC/TC). Posteriormente, por sentencia de 14 de enero de 2020, con los votos favorables de los entonces magistrados, Ledesma Narváez, Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, el Tribunal Constitucional resolvió declarar infundada la demanda. Por su parte, los entonces magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada votaron en contra y consideraron que la demanda debió ser declarada fundada.

Así, veamos entonces cuáles fueron los principales fundamentos del TC en su sentencia de 14 de enero de 2020 para arribar a tal decisión y convalidar la irregular disolución del Congreso.

## 1. Acumulación de denegatorias de confianza al Consejo de Ministros

En la sentencia comentada, el Tribunal Constitucional manifestó que:

La segunda denegación de la cuestión de confianza generó que el Presidente de la República, a través del mensaje a la nación del 30 de setiembre de 2019, manifestara que había decidido disolver el Congreso de la República. (STC Exp. N° 0006-2019-CC/TC, f. j. 220)

Así, de lo previamente mencionado, se puede inferir que el Tribunal Constitucional –al igual que lo plasmado en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM– considera que existió una segunda negación de confianza válida el 30 de setiembre de 2019.

Con relación a este asunto, el Tribunal Constitucional no realiza mayor análisis para determinar si efectivamente se dio una acumulación de denegatorias de confianza que permitieran que el expresidente Vizcarra dispusiera arbitrariamente el cierre del Congreso, ya que en su sentencia simplemente procede a analizar los hechos en torno a la supuesta segunda denegatoria del 30 de setiembre de 2019.

Como ya hemos mencionado previamente, a diferencia del Tribunal Constitucional, consideramos que para los efectos del ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Parlamento, en este caso, no podría aplicarse el supuesto contenido en el artículo 134 de la Constitución, en tanto, es incorrecto sumar la denegatoria de confianza al Consejo de Ministros presidido por el Sr. Zavala y la pretendida denegatoria de confianza al Consejo de Ministros del cual el Sr. Del Solar fue presidente. Pues dichos supuestos se produjeron en Gobiernos distintos.

## 2. Materias sometidas a “cuestión de confianza”

Acerca de la cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el proceso sobre conflicto competencial considera que el entonces presidente del Consejo de Ministros planteó la cuestión de confianza en torno a dos aspectos: el primero sobre la aprobación del proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y el segundo sobre la paralización del procedimiento de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, con el propósito de que el mismo pueda continuar en un momento posterior y, luego, que se permita la participación de la sociedad civil y, de esta manera, que se pueda fiscalizar el procedimiento respectivo (STC Exp. N° 0006-2019-CC/TC, f. j. 149).

Respecto a la primera cuestión, el Tribunal Constitucional sostiene que la materia planteada en la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 no ha contravenido la Constitución. Añade que se encuentra dentro de lo constitucionalmente permitido. Así, el Tribunal Constitucional considera que lo relacionado al procedimiento para la selección de sus magistrados se encuentra dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional (STC Exp. N° 0006-2019-CC/TC, f. j. 184).

## 3. Existencia de negación de confianza

A diferencia de lo expresado en párrafos previos, el Tribunal Constitucional ha señalado que, pese a que la regla general para determinar el otorgamiento de confianza sea la votación, pueden existir “supuestos particulares” (STC Exp. N° 0006-2019-CC/TC, f. j. 212) que

justifiquen el apartamiento de dicha regla. De esta manera, en el presente asunto, aunque el Congreso otorgó la confianza respecto de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no otorgó la confianza en el extremo referido a la paralización del procedimiento de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, ya que, como es sabido públicamente, el Congreso procedió con el acto de elección. Por lo tanto, para el Tribunal Constitucional, “[n]o se trató, ciertamente, de un accionar expreso materializado en un acto de votación en la sesión del Pleno del Congreso, pero sí de una forma manifiesta de no aceptar lo solicitado” (STC Exp. N° 0006-2019-CC/TC, f. j. 218). En consecuencia, consideraron que el Poder Ejecutivo habría obrado dentro del marco de lo constitucional.

#### 4. Necesario refrendo del Consejo de Ministros

Con relación a este aspecto medular, exigido por la Constitución como requisito previo para la validez de los actos presidenciales, se debe resaltar que para el Tribunal Constitucional el acto de disolución fue refrendado legítimamente; por cuanto, goza de validez formal, a pesar de que en la línea de tiempo el refrendo fue posterior a la decisión y la ejecución de la disolución congresal. En relación con ello, sostiene que el acto de disolución se llevó a cabo cuando el presidente de la república dio su mensaje a la nación y no cuando fue publicado el decreto de disolución en el diario oficial *El Peruano*. El exigir el requisito de juramentar a un nuevo Consejo de Ministros antes del acto de disolución implicaría desnaturalizar, inutilizar y hasta eliminar la figura de la disolución del Congreso (STC Exp. N° 0006-2019-CC/TC, f. j. 224).

#### V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA RECIENTE LEY QUE DESARROLLA LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

El 22 de octubre de 2021 el Poder Ejecutivo, representado por el procurador público en materia constitucional, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31355, “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú”, norma publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de octubre de 2021. Dicho expediente fue signado con el N° 0003-2021-PI/TC.

El texto de la Ley, cuya constitucionalidad se pretendía cuestionar, es el siguiente:

#### **Artículo único.- Del ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política del Perú**

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

## **Disposiciones complementarias finales**

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

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

### **Segunda.- Vigencia de la presente ley**

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

En ese sentido, el Poder Ejecutivo solicitó al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad total de la Ley, al considerar, como señala el texto de su demanda, que contravenía: i) el artículo 43 de la Constitución, que reconoce el principio de separación de poderes, que comprende el equilibrio y el balance entre el Poder Ejecutivo y el Congreso; ii) el artículo 102, inciso 1, de la Constitución, sobre la competencia del Congreso para interpretar las leyes; iii) el artículo 118, numeral 3, de la Constitución, que reconoce la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del Gobierno; y iv) los artículos 132 y 133 de la Constitución, sobre la cuestión de confianza facultativa.

Por consiguiente, el Tribunal Constitucional emitió la Sentencia N° 6/2022, de 3 febrero de 2022. Al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la Ley cuestionada, la demanda fue declarada infundada.

A favor de declarar infundada la demanda votaron los entonces magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Sardón de Taboada y Ferrero Costa. Por su parte, los entonces magistrados Espinosa-Saldaña Barrera y Ledesma Narváez votaron por declarar fundada la demanda.

Siendo que la sentencia está constituida por los votos de los entonces magistrados que se pronunciaron a favor de declarar infundada la demanda, pasaremos a analizar únicamente los principales fundamentos de dichos votos.

#### **1. Del voto singular de los entonces magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y Blume Fortini**

Los entonces magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y Blume Fortini<sup>5</sup>, en principio, destacaron su discrepancia respecto a la sentencia que convalidó la disolución del Congreso (Exp. N° 0006-2019-CC/TC) (como recordaremos, en su día, los citados tribunales votaron por declarar fundada la demanda de conflicto competencial entablada por el Congreso). Así, consideraron que la referida sentencia “sentó las bases para la catástrofe sanitaria y económica experimentada en el Perú el 2020”.

Más adelante sostuvieron que, de la lectura del artículo 206 de la Constitución,

5 Voto singular de los entonces magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y Blume Fortini desarrollado en la STC Exp. N° 00032-2021-PI/TC.



se puede advertir que este señala lo siguiente: “La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República”. En ese sentido, si el Ejecutivo no puede observar una ley de reforma constitucional, en menor medida puede hacer cuestión de confianza de un proyecto que la contenga. Añaden que no es posible que el Ejecutivo fuerce al Congreso a aprobar iniciativas de cualquier índole; consecuentemente, tampoco podrá darlas por denegada fácticamente.

Ahora bien, para los entonces magistrados, la Ley en cuestión en el proceso de inconstitucionalidad “restaura el equilibrio de poderes establecido en la Constitución”, equilibrio que consideran fue roto por la disolución del Congreso y convalidada por la sentencia del Tribunal Constitucional en dicho caso.

A continuación, resaltaremos algunos de los fundamentos adicionales del entonces magistrado Blume Fortini<sup>6</sup>, quien efectúa un análisis más detallado de la Ley sometida al proceso de inconstitucionalidad.

Para el entonces tribuno, la Ley N° 31355 es plenamente constitucional. De manera que “[n]i la ley en sí misma ni ninguno de sus dispositivos vulnera la Constitución por la forma o por el fondo, de forma total o parcial, o de manera directa o indirecta”. De manera específica con los artículos 102, numeral 1, y 103 de la Constitución sobre las atribuciones del Congreso y la función legislativa.

Añade que la norma no contiene un vicio de forma, ya que esta ha respetado

el marco constitucional de producción normativa y se trata de una ley totalmente compatible con la Carta Fundamental. Resalta, además, que en su criterio no se trata de una ley de reforma constitucional, sino de una ley de desarrollo constitucional, que guiándose o teniendo como base a la Constitución precisa y establece límites razonables sobre el ejercicio de la cuestión de confianza.

Con relación al fondo, Blume Fortini expresó que: “La ley bajo análisis tampoco presenta un vicio de fondo, por cuanto su contenido normativo no colisiona, entra en discordia, desborda o vacía de contenido de alguna forma algún postulado constitucional”. Añade que, si el Congreso delimita el contenido de uno o varios dispositivos constitucionales en el ámbito de sus potestades interpretativas, conforme a márgenes razonables y a fin de evitar abusos o arbitrariedades, esto no podría configurar una transgresión a la Constitución.

Otro aspecto a destacar de los fundamentos adicionales del entonces magistrado Blume Fortini es respecto a las limitaciones para la cuestión de confianza establecidas en el texto de la ley que se encontraba bajo análisis. En este punto, manifiesta que en ella se han introducido dos limitaciones: i) no procede la cuestión de confianza para los casos de reforma constitucional y ii) no procede la cuestión de confianza para los casos en que se afecten las competencias exclusivas del Congreso o de los órganos constitucionalmente autónomos. Manifiesta que estas limitaciones no son

6 Fundamentos adicionales del entonces magistrado Blume Fortini desarrollados en la STC Exp. N° 00032-2021-PI/TC.

inconstitucionales ni se alejan de la jurisprudencia constitucional.

Por último, destaca la pertinencia de la primera disposición complementaria final de la ley cuestionada, por cuanto en ella se dispone la exigencia del debate, su conclusión y su votación expresa para la aprobación o desaprobación de la cuestión de confianza. Así como una comunicación expresa al Poder Ejecutivo de la decisión a la que se arribara después de los pasos previamente señalados.

## **2. Del voto singular del entonces magistrado Miranda Canales**

Inicialmente, el entonces magistrado Miranda Canales<sup>7</sup> manifiesta que el hecho de que el legislador haya decidido restringir la cuestión de confianza no es en sí mismo un hecho inconstitucional. Destaca, además, que en la sentencia recaída en el Expediente N° 6-2018-PI/TC el Tribunal Constitucional ya había manifestado que la cuestión de confianza establecida en la Constitución fue regulada de forma abierta a fin de otorgar al Poder Ejecutivo amplitud para conseguir el respaldo del Congreso en sus políticas de gobierno. Sin embargo, es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que estableció en qué casos o materias no es posible que el Poder Ejecutivo invoque la cuestión confianza.

Por otra parte, recuerda que en la STC Exp. N° 00006-2019-CC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que no se puede hacer cuestión de confianza sobre materias que comprometan la división de poderes o la supresión de alguna cláusula

de intangibilidad (la forma de gobierno, el estado de derecho, entre otros). Asimismo, no se puede condicionar el sentido de la decisión que sea competencia de otro órgano estatal. Añade que el Tribunal Constitucional consideró que no cabe plantear cuestión de confianza respecto de materias que no permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el Gobierno o que carezcan de un marcado interés público.

El entonces magistrado agregó que la enumeración previamente citada fue realizada de forma enunciativa por el Tribunal Constitucional. Siendo que el legislador puede complementar los supuestos dentro de lo constitucionalmente permitido.

Asimismo, muestra su disconformidad en torno a la ponencia propuesta para el caso en cuestión, al destacar que en esta se señala que la sola limitación de la institución de la cuestión de confianza facultativa atenta contra el cometido material de esta institución desarrollado por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, en dicha ponencia no se logra demostrar de qué modo estas concretas limitaciones se encuentran en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido para el legislador.

Desde otro punto de vista, para el entonces magistrado, es importante destacar que en la STC Exp. N° 00006-2019-CC/TC, el colegiado constitucional consideró que está dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo el presentar un proyecto de ley sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en torno a la elección de sus magistrados,

7 Voto singular del entonces magistrado Miranda Canales desarrollado en la STC Exp. N° 00032-2021-PI/TC.

al tratarse ello de un asunto de un marcado interés nacional. Siendo que para Miranda Canales dicha concepción obliga a leer las competencias del Poder Ejecutivo en términos amplios.

## VI. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

(EXP. N° 00003-2021-PI/TC)

Al haber sido parte de la defensa, *ad honorem*, del Congreso legal de la causa (signada con el Exp. N° 00003-2021-PI/TC) que venimos comentando, en las próximas líneas nos permitiremos resaltar los argumentos que a nuestro entender son los más destacados del escrito de contestación de demanda<sup>8</sup>, que fuera presentada en su oportunidad ante el Intérprete Supremo Constitucional.

Inicialmente, en la contestación de demanda se sostiene que implica un gran riesgo para el sistema democrático que el Poder Ejecutivo tenga la posibilidad de plantear cuestión de confianza para la aprobación de reformas constitucionales que vayan en contra de los derechos fundamentales y la estructura organizativa democrática y de derecho de nuestro país. O, contraviniendo el principio de separación de poderes, el Poder Ejecutivo pueda intervenir en el ejercicio de competencias exclusivas y excluyentes de otros poderes del Estado.

Asimismo, se destaca que a la luz de las recientes controversias políticas y constitucionales, es de suma importancia especificar el momento en el cual debe entenderse por aceptada o denegada la cuestión

de confianza por el propio órgano encargado de aceptarla o denegarla, vale decir, el Congreso; estableciendo reglas claras que no dejan al arbitrio de cualquiera de las partes involucradas, lo que evidentemente iría en contra del principio de separación de poderes.

Es por ello que el Congreso dictó la Ley N° 31355, de desarrollo de los artículos 132 y 133 de la Constitución, de conformidad con la octava disposición final y transitoria del mismo texto constitucional y en atención a las potestades del Congreso de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (Const. art. 102.2). Ley necesaria frente a la “interpretación” que hiciera el expresidente de la república Martín Vizcarra así como en los casos de lagunas por la existencia de conceptos jurídicos constitucionales indeterminados.

### 1. Supuesta inconstitucionalidad de la Ley N° 31355 por la forma

#### 1.1. Supuesta vulneración del artículo 206 de la Constitución

Ahora bien, respecto a la inconstitucionalidad por la forma, de la Ley en cuestión, en la demanda se sostenía que la Ley N° 31355 atenta contra el artículo 206 de la Constitución, debido a que “regula el tema de los límites a la cuestión de confianza, pero para su debate y aprobación se ha seguido el procedimiento previsto para las leyes ordinarias, al margen del establecido para las reformas al texto constitucional”.

8 Contestación de demanda de inconstitucionalidad presentada por la defensa técnica del Congreso, de 16 de diciembre de 2021, en el Expediente N° 00003-2021-PI/TC.

En ese sentido, el Congreso sostiene en principio que se debe considerar que la Ley N° 31355 no es una ley de reforma constitucional, sino una ley de desarrollo constitucional. Así, la existencia formal de las leyes de desarrollo constitucional se deriva de los alcances de la octava disposición final y transitoria de la Constitución, en la cual se establece lo siguiente:

*Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional.*

Tienen prioridad:

1. *Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995. Y*
2. *Las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos.* (énfasis agregado)

En tal sentido, la Ley N° 31355, como norma de desarrollo constitucional, sin contradecir los artículos 132 y 133 de la Constitución, establece límites razonables para el ejercicio de la cuestión de confianza evitando, más bien, el abuso de su utilización como medio de control político por parte del Poder Ejecutivo, al proponer reformas constitucionales que vayan en contra de derechos fundamentales o invadiendo la esfera de las competencias de los demás poderes del Estado y de los organismos constitucionalmente autónomos y precisando, para evitar futuros conflictos, el momento en el que se tiene por aceptada o rechazada una iniciativa cuya aprobación haya sido planteada como cuestión de confianza.

Con relación a este punto, en el escrito de contestación se concluye que no es posible sostener que la Ley N° 31355, al regular el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo de los artículos 132 y 133 de la Constitución, resulte inconstitucional por la forma, al no haber sido aprobada a través del procedimiento legislativo de reforma constitucional; en tanto, la referida Ley no es una de reforma, sino una de interpretación constitucional.

## **1.2. Supuesta vulneración del artículo 102, inciso 1, de la Constitución**

En la demanda se argumentaba que la Ley N° 31355 atenta contra el artículo 102, inciso 1, de la Constitución, debido a que “la competencia del Congreso para interpretar las leyes no puede ser empleada para interpretar las normas constitucionales, en el caso concreto, los arts. 132 y 133, referidos a la cuestión de confianza”.

Ahora bien, la defensa del Congreso destaca que el artículo 102 de la Constitución establece que: “Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes [...]”. Sobre el particular, el reglamento del Congreso establece lo siguiente:

### **Artículo 72.- Variantes del procedimiento legislativo**

Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:

- a) Leyes ordinarias;
- b) Leyes de reforma de la Constitución;
- c) *Leyes orgánicas*;
- d) Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento

tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política;

e) Leyes autoritativas de legislación delegada;

f) Leyes de amnistía;

g) Leyes demarcatorias;

h) Resoluciones legislativas; e,

i) Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso.

Añaden que, acorde a tal artículo, el Congreso tiene competencia para aprobar leyes orgánicas. Siendo que el artículo 106 de la Constitución establece lo siguiente:

#### **Artículo 106.- Leyes Orgánicas**

Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Acorde con ello, queda bastante claro que, en consonancia con el texto constitucional, el Congreso es competente para regular mediante ley orgánica dos rubros: a) *la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas por la Constitución*; y b) *las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución*.

En este extremo, en la contestación se concluye señalando que no es posible

sostener que la Ley N° 31355 atenta contra el artículo 102, inciso 1, de la Constitución, debido a que se trata de una ley de desarrollo constitucional aprobada de acuerdo a lo establecido en el artículo 106 de la Constitución.

## **2. Supuesta inconstitucionalidad de la Ley N° 31355 por el fondo**

En este aspecto, la demanda sostenía que la Ley en cuestión resulta inconstitucional por el fondo, al atentar contra los artículos 132 y 133 de la Constitución, al establecer límites a las cuestiones de confianza que puede plantear el Poder Ejecutivo; el principio de separación de poderes; el artículo 118, numeral 3, de la Constitución, que reconoce la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del Gobierno; y el artículo 201 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que reconoce a este como el órgano de control e Intérprete Supremo de la Constitución.

### **2.1. Conceptos jurídicos indeterminados en la Constitución**

En defensa de la Ley en cuestión, el Congreso sostuvo que el carácter abierto del enunciado establecido en una disposición constitucional hace necesaria la emisión de una norma regulatoria de desarrollo, a efectos de plasmar un grado mayor de previsibilidad y razonabilidad de sus consecuencias. Dicha regulación apunta a fortalecer el principio de seguridad jurídica.

En ese sentido, su concreción se efectúa a través del operador jurídico encargado de su interpretación. El operador integrador en el caso de una disposición contenida en la Constitución será el Poder Legislativo vía la dación de una ley de desarrollo

constitucional, mientras que el integrador en el caso de una disposición infraconstitucional será el órgano administrativo encargado de su aplicación.

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

En ese sentido, en la contestación de demanda se estima que no cabe admitir que los alcances de esa materialización del supuesto de hecho de la cuestión de confianza facultativa queden a merced del Poder Ejecutivo. Por tratarse de un concepto jurídico indeterminado, no puede quedar comprometida a una respuesta de naturaleza volitiva, sino más bien a una de carácter reglada a través de una ley de desarrollo constitucional.

## **2.2. Supuesta vulneración de los artículos 132 y 133 de la Constitución**

En su demanda, el Poder Ejecutivo sostiene que el artículo único de la Ley N° 31355 atenta contra los artículos 132 y 133 de la Constitución, debido a que establece “límites o restricciones respecto a las materias sobre las cuales puede plantearse una cuestión de confianza”.

Profundizando en la supuesta vulneración de los artículos 132 y 133, otro aspecto a considerar de la contestación de la demanda es que en esta se resalta que, a la fecha, y conforme a lo analizado de la STC Exp. N° 00006-2019-CC/TC, no existe un criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional acerca de la

presentación de cuestiones de confianza sobre proyectos de ley de reforma constitucional, por diversas consideraciones.

Adicionalmente, el artículo único de la Ley N° 31355 ha precisado que entre las “materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno” no se encuentran “las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales”.

Al respecto, cabe señalar que, aunque el último párrafo del artículo 206 de la Constitución le ha atribuido expresamente la iniciativa de reforma constitucional al presidente de la república, el mismo texto constitucional no le atribuye, expresamente, la potestad a los ministros o al presidente del Consejo de Ministros de plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación o no de una iniciativa de reforma constitucional. En la medida que el presidente de la república carece de veto total o parcial sobre la iniciativa de reforma constitucional, parecería lógico deducir que tampoco puede forzar una “cuestión de confianza” sobre tal iniciativa de reforma constitucional.

Precisamente, por ello mismo cabe destacar que el primer párrafo del artículo 206 ha dispuesto que la “ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República”. En tal sentido, queda claro que las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de reforma constitucional se limitan únicamente a la legitimación en la presentación de iniciativas legislativas, no en forzar su resultado.

Conforme a los argumentos señalados previamente, el Poder Legislativo llega a la conclusión de que la postura planteada por el Poder Ejecutivo que refiere que el presidente del Consejo de Ministros o

«Pese a los esfuerzos de la defensa del Poder Ejecutivo en sostener que el Congreso carece de facultades de interpretación y que solo interpreta ante la duda; la demanda contra la Ley N° 31355 finalmente fue desestimada por una aplastante mayoría de cuatro a dos votos en el Tribunal Constitucional.»

los ministros puedan plantear cuestiones de confianza con el propósito de aprobar o no una ley de reforma constitucional implica desconocer la autonomía constitucional del Congreso para cumplir la función legislativa encaminada a regular diversas materias que le asigna la propia Constitución como uno de los dos únicos poderes constituidos.

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

### 2.3. Supuesta vulneración del principio de separación de poderes

Sobre este aspecto en la demanda se sostiene que el artículo único de la Ley N° 31355 atenta contra el principio de separación de poderes, desde la perspectiva del balance y equilibrio entre órganos constitucionales, “al interpretar el art. 43 de la Constitución”.

En respuesta a ello, el Congreso argumenta que sobre la base del principio de separación de poderes propiamente dicha, los artículos 102, inciso 1, 104, 106 y 206 de la Constitución le otorgan al Congreso la competencia exclusiva y excluyente para regular la estructura y el funcionamiento de los Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como para reformar la Constitución.

Agregan que en esa misma línea se encuentra el artículo único de la Ley N° 31355, al establecer, en forma general, que la cuestión de confianza puede plantearse sobre “materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno”, precisando que entre estas materias no se encuentran “las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales” y “las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos”.

Siendo que no es posible sostener que la disposición impugnada resulta contraria al principio de balance entre poderes, debido a que no “restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande”.

Añaden que –precisamente– considerando la experiencia constitucional reciente (como la muy cuestionable disolución del Congreso en 2019) que reveló la existencia de importantes vacíos constitucionales que impiden el desarrollo de una normal relación, equilibrio y control mutuo entre Poderes (los frenos y contrapesos a los que alude la doctrina), el Poder Legislativo estimó por conveniente el desarrollo de los artículos 132 y 133 de la Constitución, con el fin de garantizar que en el marco del ejercicio del control político del Poder Ejecutivo no se altere dicho equilibrio ni se produzca una afectación de las competencias de los otros poderes del Estado a través del planteamiento de cuestiones de confianza que impliquen la modificación de normas constitucionales sin ningún límite material y que se le permita, inclusive, determinar a su criterio cuándo se rechazan tales cuestiones de confianza para efectos del uso de la atribución presidencial de disolver el Parlamento, lo cual sí vulnera el equilibrio de poderes al dejar al arbitrio del Poder Ejecutivo la determinación del momento en que puede hacer uso del mecanismo de control político más grave que la Constitución le confiere.

Es así que la ley en cuestión no atenta contra el principio de separación de poderes, ni en lo que se refiere al principio de separación de poderes propiamente dicha, ni en lo concerniente al principio de balance y equilibrio entre órganos constitucionales.

#### **2.4. Limitación al Poder Ejecutivo para interpretar el sentido de la decisión en torno a la cuestión de confianza**

Inicialmente, respecto a este extremo, la demanda sostiene que la primera

disposición complementaria final de la Ley N° 31355 resulta inconstitucional, al establecer que “[s]olo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión”, debido a que “impide que el Poder Ejecutivo pueda realizar una valoración política o ‘interpretar’ (en palabras de la Ley) la decisión asumida por el Congreso respecto a una cuestión de confianza, facultad que ha sido reconocida como constitucional por parte del Tribunal Constitucional, en el marco del proceso competencial sobre la disolución del Congreso de la República”.

En respuesta ello, el Congreso argumentó que la Ley N° 31355 guarda coherencia con lo señalado en la STC Exp. N° 00006-2019-CC/TC (caso sobre la disolución del Congreso), en la que el Tribunal Constitucional deja claro que el Poder Ejecutivo no puede plantear una cuestión de confianza con el propósito de condicionar el sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal.

Más adelante, dejan claro que la titularidad de la decisión sobre la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza recae únicamente en el Congreso, y que pretender otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de interpretar el sentido de una decisión –de rechazo o aprobación de la cuestión de confianza– sobre la cual no es competente vulnera no solo el principio de separación de poderes contenido en el artículo 43 de la Constitución, sino además los artículos 132 y 133 de la Constitución, que regulan la cuestión de confianza facultativa, así como el artículo 134 que ratifica al Congreso como el único órgano competente para aprobar o rechazar la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo.



Finalmente, el Poder Legislativo en su contestación de demanda, concluye que es absolutamente claro que la primera disposición complementaria final de la Ley N° 31355, al haber dispuesto que solo el Congreso puede interpretar el sentido de su decisión respecto de la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza, no ha vulnerado en absoluto disposición constitucional alguna. Todo lo contrario, corresponde a la natural interpretación de la Constitución y a su desarrollo perfectamente constitucional.

## VII. CONSIDERACIONES ADICIONALES EN TORNO A LA LEY N° 31355

Consideramos que la ley Ley N° 31355 que desarrolla el adecuado ejercicio de la cuestión de confianza, que fuera examinada por el Tribunal Constitucional (Exp. N° 00003-2021-PI/TC), no hace otra cosa que darle a este mecanismo de control interórganos su natural interpretación y aplicación.

En ese sentido, debemos considerar que el país comprobó con gran dureza el 30 de setiembre de 2019 los graves daños políticos e institucionales que una interpretación antojadiza y pernicioso del expresidente Vizcarra trajo, que conllevaron muy graves consecuencias con el inédito cierre del Congreso: la tibia presencia de su muñón a través de una acorralada Comisión Permanente y que el expresidente legislara sin control constitucional, mediante decretos de urgencia, indebidamente ampliados al margen de la Constitución con un simple “oficio” del Ministerio de Justicia.

Las consecuencias posteriores fueron mucho peores. Fuimos a elecciones apresuradas para elegir a un Congreso de corta duración, que resultó peor que su

antecesor y que resultó muy populista y desordenado, en medio de la pandemia más grave de los últimos tiempos, donde la “sagacidad” política del expresidente le hizo carecer de bancada para terminar él mismo vacado por el Congreso.

Muchos de los objetores de esta Ley omitieron ese análisis y se han quedado colgados en 2019, pasando por agua tibia la malhadada disolución del Congreso, con una decisión anunciada por la tarde sin el refrendo de ningún ministro –como lo exige la Constitución–, la objeción de varios de los ministros renunciantes de entonces, las “dudas” constitucionales del entonces *premier* y su posterior convalidación por un Gabinete designado al día siguiente. Sin contar con la novedosísima tesis de la “negación fáctica de confianza” que carece de fundamento constitucional y que deja una peligrosa discrecionalidad política al presidente que puede interpretar cuando guste que no se la han dado, trocando un sí en no, y procediendo nuevamente a disolver el Congreso.

Por otra parte, ¿qué tiene que ver la regulación de la vacancia presidencial con todo ello? La verdad es que nada. No hay una consecuencia lógica-jurídica entre lo uno y lo otro, como la actual propaganda oficialista y algunos de quienes la apoyan sostienen faltando a la verdad. Ni la confianza ni la censura facilitan la vacancia presidencial, ni la restringen en modo alguno. Son regulaciones constitucionales diferentes que carecen de relación alguna de causa-efecto.

Pero desde el muy errado manejo político del expresidente Vizcarra, que ahora se quiere reproducir, se ha instaurado una suerte de propaganda política ‘goebbeliana’ que repite el discurso político desde las inefables alturas del efímero poder que

dan ciertos cargos repitiendo “ideas fuerza” que, reiteradas permanentemente por diversos opinadores y medios de comunicación afines a Vizcarra, calaron en la opinión pública (Quiroga León, 2021).

Ahora hay que considerar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tampoco es Biblia escrita en piedra: en la medida en que está basada en una determinada interpretación constitucional, habrá de cambiar, evolucionar y está destinada a ir mutando con el tiempo, la historia, las circunstancias y la evolución cultural, política y económica de la realidad sobre la que habrá de recaer.

En esta oportunidad, pese a los esfuerzos de la defensa del Poder Ejecutivo en sostener que el Congreso carece de facultades de interpretación y que solo interpreta ante la duda; la demanda contra la Ley N° 31355 finalmente fue desestimada por una aplastante mayoría de cuatro a dos votos en el Tribunal Constitucional. Así, la valiente sentencia del Tribunal Constitucional pone los puntos sobre las íes y clarifica lo que hay que clarificar. Los enjundiosos fundamentos de los votos de cada quien –y su responsabilidad ante la historia– han sido dados a conocer oficialmente conforme hemos analizado en los párrafos previos y quedarán para el estudio y la evaluación jurisprudencial en la academia, el foro y la sociedad política.

## REFERENCIAS

- Bellamy, R. (2007). *Political constitutionalism: a republican defense of the constitutionality of democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Blancas, C. (2019). La disolución inconstitucional del Congreso. Acerca del Decreto de Interpretación Auténtica. *Revista Peruana de Derecho Público*, (30).
- Carpio Marcos, E. (2015). Disolución del Congreso. En: Gutiérrez Camacho, W. (dir.). *La Constitución comentada* (T. III) (3ª ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Castillo Freyre, M. (2015). Régimen presidencial. Requisitos para postular al cargo de presidente. En: Gutiérrez Camacho, W. (dir.). *La Constitución comentada* (T. III) (3ª ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Gargarella, R. (2003). *Sobre los déficits del sistema de “frenos y contrapesos”*. Rosario: Conicet.
- Gómez Velásquez, A. (2015). *La separación de poderes y su influencia en la arquitectura constitucional del Estado contemporáneo*. [Ponencia]. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guastini, R. (2001). *Estudios de teoría constitucional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Paniagua Corazao, V. (2004). *Libertad y verdad electoral*. Lima: Estudios Electorales-Editorial San Marcos.
- Quiroga León, A. (2021). La ley de la desconfianza. *El Comercio*. Recuperado de: <<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/la-ley-de-la-desconfianza-por-anibal-quiroga-leon-noticia>>.
- Solozábal Echevarría, J. J. (1981). Sobre el principio de la separación de poderes. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (24).
- Valega, C. (1994). La responsabilidad política del Gobierno en la Constitución de 1993. En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales N° 10. Lima: Comisión Andina de Juristas.