



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0006-2019-CC/TC

# **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

9 de enero de 2020

## **Caso sobre la disolución del Congreso de la República**

### **Asunto**

Demanda de conflicto competencial sobre la disolución del Congreso de la República

Magistrados firmantes:

SS.

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



## TABLA DE CONTENIDOS

### I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL
  - B.1. Demanda
  - B.2. Contestación
- C. *AMICUS CURIAE*

### II. FUNDAMENTOS

1. NATURALEZA DEL CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS
2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LA IMPORTANCIA DEL EQUILIBRIO ENTRE PODERES
3. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO PERUANO
4. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO
5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

### III. FALLO



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de enero de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 10 de octubre de 2019, el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, Presidente de la Comisión Permanente, interpuso demanda competencial contra el Poder Ejecutivo.

Mediante auto de fecha 29 de octubre de 2019 este Tribunal admitió las pretensiones de la demanda relacionadas con el pedido de cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y el acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

En tal sentido, este Tribunal ha admitido las pretensiones referidas a que se declare:

- (i) Que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto de la selección y elección de magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 201 de la Constitución), ya que ello significa menoscabar atribuciones del Congreso de la República;
- (ii) Que, cuando el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros realiza un pedido de cuestión de confianza, esta solo puede ser otorgada por el Congreso de la República de forma expresa, a través de una votación del Pleno, y no de manera tácita o “fáctica”;
- (iii) Que la cuestión de confianza debe plantearse, debatirse y someterse a votación, y debe respetar los procesos establecidos en el Reglamento del Congreso, en función a sus prerrogativas de autorregulación; y,
- (iv) La nulidad del acto de disolución contenida en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

Al respecto, mediante auto de fecha 18 de noviembre de 2019, este Tribunal señaló que se encuentra habilitado para pronunciarse sobre el fondo de la controversia y delimitar las competencias de los entes enfrentados respecto a la institución constitucional de la cuestión de confianza, así como para pronunciarse respecto a la legitimidad del acto de



disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

Por su parte, con fecha 22 de noviembre de 2019, el señor Luis Alberto Huerta Guerrero, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, contestó la demanda en representación del Poder Ejecutivo, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

## **B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

### **B.1. Argumentos de la demanda**

Los argumentos expuestos en la demanda, son los siguientes:

- El demandante manifiesta que, conforme a la tipología de los conflictos de competencia establecida por este Tribunal en la Sentencia 0006-2006-CC/TC, en el presente caso existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto. En este supuesto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia; sin embargo, uno de ellos realiza un indebido o prohibido ejercicio de la atribución que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.
- Así, señala que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto del procedimiento de selección y elección de magistrados, puesto que ello es una competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, contemplada en el artículo 201 de la Constitución.
- Además, sostiene que el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza debe darse de manera expresa, a través de una votación del Pleno, conforme al artículo 133 de la Constitución, y no de manera tácita o fáctica, pues de lo contrario ocurriría un menoscabo de las competencias del Congreso de la República para aprobarla o denegarla, lo que atentaría contra el principio de separación de poderes.
- En tal sentido, argumenta que la presente controversia constituye un conflicto por menoscabo de competencias de atribuciones en sentido estricto, toda vez que, si bien el Poder Ejecutivo goza de legitimidad constitucional para plantear una cuestión de confianza, esta ha sido ejercida de manera indebida, ya que a través de ella se ha impedido que el Congreso de la República ejerza sus competencias exclusivas y excluyentes respecto de: (i) la elección de magistrados del Tribunal Constitucional; (ii) el desarrollo de sus actividades de acuerdo a su propio Reglamento; y, (iii) el otorgamiento o negación de confianza al Poder Ejecutivo a través de una votación expresa en el Pleno (artículos 201, 94 y 133 de la Constitución, respectivamente).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Respecto al menoscabo de la atribución de elegir a los magistrados, el demandante señala que este Tribunal tiene resuelto en la Sentencia 0006-2018-PI/TC que la cuestión de confianza ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, y que brinda al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso de la República, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.
- Sin embargo, el demandante hace notar que en la referida sentencia se establecen límites a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para presentar la cuestión de confianza, ya que esta debe tener conexión con sus políticas y temas de gestión. De no existir tal conexión, o si la materia le está expresamente prohibida por la Constitución, la cuestión de confianza no podrá ser planteada.
- El demandante señala que la gestión del Poder Ejecutivo está conformada por el conjunto de atribuciones que la Constitución le otorga en sus capítulos IV y V y que no puede incluir funciones que están reservadas de manera exclusiva a otros poderes del Estado. Agrega que suponer lo contrario implicaría alterar el principio de separación de poderes y el equilibrio que debe existir entre ellos.
- Sostiene que este Tribunal ha establecido en reiterada jurisprudencia que el principio de separación de poderes es una exigencia ineludible en todo Estado democrático y social de Derecho, y que constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos y para limitar el poder frente al absolutismo. De igual forma, el referido principio debe ser entendido en clave de equilibrio de controles recíprocos de pesos y contrapesos y sobre la base de relaciones de coordinación y cooperación entre estos poderes.
- Así, señala que la Constitución estipula de manera expresa que los miembros de este Tribunal son elegidos por el Congreso de la República, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. Esta competencia se replica también respecto de los mecanismos de elección de magistrados, detallado en el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- Por ello, el demandante concluye que las atribuciones mencionadas son una competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, que es el único órgano facultado para designar a los miembros de este Tribunal. En consecuencia, sostiene que esta atribución se ha visto menoscabada de dos maneras por la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019, primero porque se busca detener un proceso en marcha que es competencia exclusiva del Legislativo y, segundo, porque se vulneran los principios de equilibrio y separación de poderes.
- Añade que los cuestionamientos mencionados se evidencian con la presentación del Proyecto de Ley 4847-2019-PE, referido a la modificación del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal. Afirma que el propósito del



planteamiento de la cuestión de confianza con el referido proyecto de ley buscaba suspender el proceso de elección de magistrados en trámite, que llevaba 10 meses de iniciado.

- Para el demandante es importante distinguir entre: (i) hacer una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley que, de aprobarse, cambiaría el proceso de elección a futuro; y, (ii) hacer una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley con la pretensión de que este sea aprobado y aplicado retroactivamente, con la finalidad de suspender un proceso en particular que ya está por concluir. A su juicio, en el primer caso el Poder Ejecutivo haría un uso permitido de la cuestión de confianza, mientras que en el segundo buscaría aprobar una ley bajo la amenaza de disolver el Congreso de la República.
- Respecto del menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procesos de acuerdo a su Reglamento, sostiene que el artículo 94 de la Constitución estipula su autonomía como poder del Estado, lo cual se replica en el artículo 3 de su Reglamento.
- Manifiesta que la autonomía y prerrogativa de autorregulación ha quedado confirmada por este Tribunal en la Sentencia 0006-2018-PI/TC, al señalar que la Constitución consagra el principio de formación autónoma al Congreso de la República, con la finalidad de regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales.
- Sostiene que al ser el Reglamento del Congreso el dispositivo que regula el trámite que se le da a la cuestión de confianza, este ha sido trasgredido por parte del Poder Ejecutivo el día 30 de septiembre de 2019, al pretender que se acepte bajo amenaza de disolución del Congreso de la República, no solo la exposición de la cuestión de confianza, sino también que fuera debatida y sometida a votación en ese mismo momento, a pesar de que la Junta de Portavoces había establecido una agenda distinta para el Pleno de ese día.
- Por ello, refiere que la posibilidad de que el Poder Ejecutivo presente un proyecto de ley y lo haga objeto de una cuestión de confianza, no implica que el procedimiento parlamentario para el debate de la misma o para la aprobación de la iniciativa propuesta deba ser anulado o que no sea aplicable.
- Refuerza su argumento al señalar que el artículo 86 del Reglamento del Congreso detalla que este es competente para decidir si la cuestión de confianza se debate en la sesión que fue planteada o en la siguiente sesión del Pleno. Por ello, agrega que obligar al Congreso de la República a aceptar el planteamiento, debate y votación en la misma sesión, bajo amenaza de disolución, e incluso interpretar la negativa a hacerlo como una negación fáctica, atenta contra las competencias del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes.



- Ahora bien, respecto al alegado menoscabo de la atribución que tiene el Poder Legislativo para decidir sobre la cuestión de confianza, el demandante señala que de la Constitución y el Reglamento del Congreso se desprende que la moción de confianza solo puede ser considerada como admitida o rechazada si el Pleno del Congreso lleva a cabo expresamente una votación sobre el particular.
- Por ello refiere que no es posible considerar que una cuestión de confianza puede ser otorgada o denegada de manera implícita o fáctica. Puesto que si ese fuera el caso se desconocería las reglas previstas en el artículo 132 de la Constitución.
- Añade que en el presente caso es evidente que no se ha cumplido el supuesto regulado por el artículo 134 de la Constitución para disolver el Congreso de la República, por cuanto la cuestión de confianza fue debatida y aprobada. Sin embargo, en el Decreto Supremo 165-2019-PCM se asume que la cuestión de confianza fue fácticamente rechazada.
- En consecuencia, manifiesta que dejar al ámbito de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo interpretar que una cuestión de confianza fue denegada fácticamente sin que exista un pronunciamiento expreso del Congreso de la República que deniegue dicha cuestión de confianza, es incompatible con un Estado constitucional y democrático de Derecho.
- Por las razones expuestas, sostiene que este Tribunal debe declarar la nulidad del acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.
- Finalmente, agrega que es deber de este Tribunal salvaguardar los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, a través del respeto de las competencias entre poderes, y puntualiza que al menoscabarse las atribuciones constitucionales del Congreso de la República no solo se le afecta a este como entidad, sino también a la ciudadanía que se expresó en las urnas por distintas tendencias y organizaciones políticas, por lo que su disolución devine en un menoscabo en la representación de la ciudadanía y de la institucionalidad democrática.
- En consecuencia, manifiesta que es deber del Tribunal velar por el respeto y salvaguarda del principio de separación de poderes y, consecuentemente, de las competencias y atribuciones que el Poder Constituyente le otorga a cada poder público u organismo constitucional.

## **B.2. Contestación de la demanda**

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



- El demandado refiere que, desde una perspectiva constitucional, las competencias que ejercen el Legislativo y el Ejecutivo deben estar encaminadas a optimizar el ejercicio y protección de los derechos de las personas, a través de la legislación y las acciones de gobierno.
- Sostiene que este Tribunal debe analizar la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo desde la perspectiva del reconocimiento de competencias que requieren de la interacción constante entre ambos órganos, en la dinámica de perfilar los pesos y contrapesos necesarios para adoptar las decisiones políticas que más beneficien el respeto y garantía de los derechos de las personas.
- Por otro lado, el demandado precisó que, respecto del presunto menoscabo de competencias del Congreso de la República para elección de magistrados y el mecanismo de selección de los mismos, dicho proceso de elección fue objeto de diversos cuestionamientos, tanto a nivel interno como en el ámbito internacional, debido a la ausencia de garantías de transparencia.
- Añade que, del correcto funcionamiento del Tribunal depende la defensa de la Constitución y el fortalecimiento del Estado y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución.
- El demandado sostiene que, debido a la gran relevancia de un Tribunal Constitucional en un Estado democrático, existía una grave preocupación respecto del proceso de elección de magistrados al mismo, por los cuestionamientos referidos a la ausencia de transparencia en dicho proceso.
- Sostiene que tal preocupación es compartida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto en un comunicado de fecha 26 de septiembre de 2019, expresó su preocupación por las denuncias de publicidad y transparencia en el proceso de selección de seis magistrados del Tribunal.
- De igual forma, agrega que la Defensoría del Pueblo, en su comunicado de fecha 30 de septiembre de 2019, exhortó a postergar la elección de magistrados del Tribunal, y señaló que se debía reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo para otorgar máxima legitimidad al proceso de elección, puesto que tanto el Poder Ejecutivo como grupos parlamentarios y la sociedad civil habían manifestado su preocupación por la forma en la que se realizaba el mismo.
- El demandado sostiene que, a raíz de estos cuestionamientos, el 30 de septiembre de 2019 el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, en el que propuso medidas para que dicho proceso se realice con transparencia en el que prime el interés general, a fin de garantizar la elección de magistrados independientes para el cargo.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Agrega, también, que es a partir de los cuestionamientos al proceso de elección de magistrados, que el 30 de septiembre de 2019 el Presidente del Consejo de Ministros presentó una cuestión de confianza cuya finalidad era que se realice un proceso de elección con las debidas garantías de transparencia y participación ciudadana. Además, sostiene que la medida adoptada fue necesaria por cuanto la cuestión de confianza no tiene un límite temporal, ya que se formula en atención al particular análisis que realice el Poder Ejecutivo respecto de determinadas circunstancias.
- En tal sentido, el demandado señala que se presentó la cuestión de confianza no para desconocer las competencias del Congreso de la República, sino con la finalidad de que el proceso de elección de magistrados de este Tribunal se lleve a cabo con garantías de transparencia, por ello, sostiene que se trató de una medida necesaria para que el Legislativo debatiera nuevas reglas aplicables a dicho procedimiento, planteadas en el Proyecto de Ley 4847-2019-PE, por lo que no se menoscaba la atribución constitucional del Congreso de la República respecto de la selección y nombramiento de magistrados del Tribunal.
- Por otro lado, manifiesta que no existió menoscabo de la competencia del Congreso de la República para regir sus procesos de acuerdo a su Reglamento, dado que en el Diario de Debates de la sesión de la tarde del 30 de septiembre de 2019 ningún congresista formuló cuestionamiento sobre los términos o la forma en que fue planteada la cuestión de confianza.
- Refuerza su argumento al señalar que el propio Pleno del Congreso procedió al debate de la cuestión de confianza, sin declararla improcedente o cuestionarla por haber sido planteada en contra de las reglas del procedimiento parlamentario sobre el momento de su exposición, debate y votación. Por ello, concluye que el Poder Ejecutivo expuso la cuestión de confianza respetando la Constitución y el Reglamento del Congreso.
- Respecto al supuesto menoscabo de la competencia del Congreso de la República para decidir una cuestión de confianza, señala que el Presidente de la República expuso de manera pública, en su mensaje del 28 de julio de 2019, la posición del Poder Ejecutivo, en el sentido de considerar negada la confianza por parte del Poder Legislativo si este realizaba acciones contrarias al contenido del pedido de confianza.
- Añade que, a pesar de que el Poder Ejecutivo entendió que la confianza había sido otorgada formalmente respecto del pedido formulado el 4 de junio de 2019, esta fue denegada al desnaturalizarse el contenido de la propuesta sobre la inmunidad parlamentaria. Pero en tal oportunidad el Presidente de la República decidió no disolver el Congreso de la República.



- Por ello, sostiene que el Congreso de la República tuvo conocimiento desde el 28 de julio de 2019 de la posición jurídica del Poder Ejecutivo sobre la interpretación del artículo 134 de la Constitución, en el sentido de no considerar aceptada o denegada la confianza solo en atención a la votación formal de la misma.
- El demandante agrega que la negativa a la cuestión de confianza presentada el 30 de septiembre de 2019, para que la elección de magistrados del Tribunal se desarrolle de acuerdo a un proceso transparente, se manifestó de forma indubitable cuando decidió continuar con un proceso de elección que no se desarrolló con las reglas mínimas de transparencia.
- Advierte que, de aceptar que la cuestión de confianza solo puede considerarse como aceptada o negada por el Congreso de la República a través de la votación expresa del Pleno, este Tribunal optaría por una interpretación formal de la Constitución, dejaría de lado los fundamentos constitucionales de la disolución del Congreso de la República y avalaría que este haga un uso indebido de su facultad para decidir en torno a las cuestiones de confianza.
- Por ello, agrega que se debe buscar que la interpretación de las normas constitucionales permita alcanzar la finalidad para la cual han sido previstas. Y añade que, en la presente controversia, lo que se busca es que la salida a la crisis política sea decidida por la ciudadana a través de las urnas con la elección de un nuevo Congreso de la República.
- En consecuencia, puntualiza que para que se considere cumplida la condición prevista en la Constitución para que se proceda a la disolución del Congreso de la República, la denegatoria de la confianza no solo se manifiesta cuando formalmente se vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino, también, cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho planteamiento.
- Finalmente, precisa que el demandante ha cuestionado de manera general el contenido del Decreto Supremo 165-2019-PCM por lo que se debe entender como una pretensión accesoria.
- Añade, además, que el demandante no ha invocado el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, referido a los efectos de las sentencias en los procesos competenciales, o alguna otra norma o jurisprudencia que habilite al Tribunal Constitucional a dejar sin efecto una norma como consecuencia de haberse identificado un menoscabo en las competencias de un órgano constitucional por el uso indebido de una competencia por parte de otro.

**Informe jurídico elaborado por el abogado Cesar Landa Arroyo a solicitud del Poder Ejecutivo y anexo a la contestación de la demanda**



- El informe jurídico detalla la constante tensión existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde el periodo presidencial del 2016, en el cual resalta la decisión de este último de acelerar el proceso de renovación de seis magistrados de este Tribunal.
- Añade que, por ese motivo, el Presidente del Consejo de Ministros hizo cuestión de confianza, el 30 de septiembre de 2019, respecto de la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, referida a la elección de magistrados, con el fin de permitir un proceso abierto y plural, a efectos de renovar la composición del Tribunal bajo principios de publicidad, pluralidad y participación ciudadana, que facilite seleccionar como magistrados a profesionales honestos, independientes, neutrales y con trayectoria democrática.
- Afirma que tras la culminación del discurso del Presidente del Consejo de Ministros en el que se sustentó la cuestión de confianza y el rechazo de la cuestión previa presentada por la congresista Indira Huilca Flores para que se debata el pedido presentado, se configuró un rechazo a la cuestión de confianza implícito o tácito, el mismo que fue reiterado cuando se eligió a uno de los candidatos como magistrado. Por este motivo, el Presidente de la República declaró la disolución del Congreso de la República, al haberse producido el segundo rechazo a la confianza del Gobierno.
- Señala que la votación posterior a la frustrada elección de los magistrados, en la que el Pleno del Congreso aprobó el otorgamiento de la confianza solicitada, fue una mera formalidad que buscó impedir que se produjese la disolución constitucional del Congreso de la República, puesto que la confianza solicitada expresamente consistía en la suspensión del proceso de elección iniciado y en la deliberación de la propuesta normativa presentada por el Poder Ejecutivo.
- El informe puntualiza además que en contextos de tensión política entre el gobierno y la oposición se requiere de legitimidad constitucional para el procedimiento de elección de magistrados, sobre la base de una convocatoria pública y abierta, que genere confianza en la sociedad de la elección de los magistrados de este Tribunal.
- Finaliza sus argumentos con la siguiente afirmación: que el uso de la cuestión de confianza para que el Congreso de la República revise, debata y reforme la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, antes de seleccionar y elegir a los nuevos magistrados, constituyó un uso legítimo de la cuestión de confianza como instrumento de equilibrio y balance entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

### C. AMICUS CURIAE

Con fecha 3 de diciembre de 2019, este Tribunal admitió como *amicus curiae* al Defensor del Pueblo, el señor Walter Francisco Gutiérrez Camacho; al señor Juan Pablo



Felipe Chanco, a la señora Celia Beatriz Mejía Mori, al señor Adrián Barrientos Vargas, en representación del “Frente de lucha contra la corrupción de la sociedad civil organizada”, y al señor Alberto Núñez Herrera, en representación del movimiento político “Abre tu mente por un Nuevo Perú”.

### **Informe presentado por el Defensor del Pueblo**

Cabe destacar que, conforme al artículo 162 de la Constitución, corresponde al Defensor del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Como fue señalado *supra*, el Defensor del Pueblo presentó un informe escrito como *amicus curiae* en el presente proceso, cuyos argumentos son los siguientes:

- Señala que, de las atribuciones que le han sido asignadas por la Constitución se desprende que puede emitir opiniones y/o recomendaciones de oficio sobre actos u omisiones de entidades públicas que afecten o pongan en peligro la vigencia plena de los derechos fundamentales.
- Agrega que debe velar por el correcto cumplimiento de las labores que llevan a cabo todas las instituciones del Estado, ya que el ejercicio arbitrario de alguna competencia o función puede incidir negativamente en el ejercicio y/o goce de los derechos fundamentales de las personas.
- Refiere que la totalidad de la clase política del país, en especial la que tiene el poder público por elección, tienen el deber de concretar los mandatos constitucionales por medio de los canales institucionales previstos en la Constitución, como una garantía de respeto a los derechos fundamentales, y deben sumar esfuerzos para legitimar nuestra democracia ante la ciudadanía.
- Señala además que las situaciones de confrontación política generan niveles de inestabilidad que afectan el goce efectivo de los derechos fundamentales. Añade que un Estado Constitucional orientado al bien común debe sustentarse en una distribución de poderes, con independencia en su funcionamiento, regida bajo un sistema de pesos y contrapesos que permita limitar el ejercicio del poder y garantizar así, las libertades ciudadanas y los derechos fundamentales.
- Ahora bien, respecto de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sostiene que el principio de separación de poderes es uno de los pilares esenciales de nuestro modelo de Estado constitucional y democrático de Derecho, el cual exige que los poderes del Estado no interfieran con el ejercicio de las atribuciones y competencias de otros. Exige también la aplicación de la teoría de los pesos y contrapesos, la cual reconoce que entre estos poderes debe existir



un control recíproco para que ninguno se exceda de sus atribuciones constitucionales.

- El Defensor del Pueblo argumenta que el principio de cooperación exige que las funciones y competencias de los poderes y demás entidades estatales respondan a la ejecución de los fines y valores constitucionales del Estado. Refiere que en la Constitución existen ejemplos palpables de la aplicación práctica de este principio, como la delegación de facultades legislativas, la concurrencia del Consejo de Ministros o los ministros por separado para participar en las sesiones del Congreso de la República, y el mecanismo de elaboración de la Ley del Presupuesto.
- Añade, por otro lado, que, conforme al principio de solución democrática, de no conseguirse una solución por medidas institucionales, las vías adecuadas para resolver las controversias entre poderes que puedan devenir en graves crisis políticas institucionales serán el diálogo y la deliberación. Señala que esto se visibiliza en el artículo 134 de la Constitución, por cuanto permite la realización extraordinaria de elecciones para la conformación de un nuevo Congreso de la República, cuando este ha sido disuelto por negarle la confianza a dos Consejos de Ministros.
- Argumenta también que el principio de separación de poderes exige que no deben existir presiones e injerencias en el cumplimiento autónomo e independiente de las funciones constitucionales encargadas a los poderes y órganos constitucionales del Estado, pero que, en aplicación del principio de balance y control entre poderes como mecanismo de pacificación democrática, se debe alcanzar un consenso institucional para lograr una salida constitucional a esta crisis.
- Por otro lado, refiere que es indispensable que este Tribunal determine los asuntos que válidamente pueden ser objeto de una cuestión de confianza, de manera que no se desvirtúe en un mecanismo que le permita al Poder Ejecutivo suprimir o sustraer de forma constante las atribuciones del Poder Legislativo.
- El Defensor del Pueblo advierte que la censura ministerial habría sido empleada por los congresistas como un mecanismo de presión para propiciar la renuncia de los ministros. De igual forma, detalla que el uso de la figura de la vacancia presidencial como respuesta a un ataque o contraataque del Poder Ejecutivo, supone un ejercicio abusivo y arbitrario de esta figura constitucional.
- Sostiene, además, que el desarrollo del mecanismo político de la cuestión de confianza requiere la realización de competencias coordinadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, y que se trata de una relación horizontal, aunque contrapuesta, entre estos poderes públicos, entre los que no existe una relación jerárquica.



- Ahora bien, respecto de la posibilidad de plantear una cuestión de confianza para suspender un trámite parlamentario, señala que la práctica ha admitido que puedan suspender procedimientos tales como la censura ministerial. Afirma que ello se evidencia en los hechos ocurridos en septiembre de 2017, cuando Fernando Zavala presentó una cuestión de confianza con la finalidad de evitar la censura de Marilú Martens, Ministra de Educación en la referida fecha.
- Refiere también que la cuestión de confianza presentada para la modificación del mecanismo de elección de magistrados a este Tribunal se condice con el fin que persigue el Poder Ejecutivo con la política de lucha contra la corrupción y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, contenidas en la Política General al 2021 aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM.
- Detalla además que, si bien el debate y votación de la cuestión de confianza debe efectuarse por el Congreso de la República, su ejercicio debe ir acompañado de una conducta acorde con los principios de cooperación y solución democrática, además de respetar las instituciones que forman parte del principio de balance entre poderes públicos.
- Por ello, refiere que las actuaciones del Congreso de la República no deben estar dirigidas a convertir en ineficaz la cuestión de confianza planteada por los ministros o por el Presidente del Consejo de Ministros, pues ello atentaría contra el principio de balance entre poderes establecido en nuestra Constitución. En ese sentido, estima que en la presente controversia debe tenerse en cuenta que al posponer el debate parlamentario sobre la cuestión de confianza y proceder con la elección de los magistrados a este Tribunal, el Congreso de la República habría eliminado la eficacia de la cuestión de confianza.
- Añade también que la aprobación de la cuestión de confianza supone que existe un compromiso de respetar las finalidades propuestas, lo que tampoco implica que no se puedan hacer los cambios que el Congreso de la República considere pertinentes, sin que ello suponga la desnaturalización de los proyectos.
- Por otro lado, sostiene que la legitimidad del ejercicio de la disolución del Congreso de la República no depende únicamente de que se hayan producido dos censuras o rechazos de confianza al Gabinete, sino que su decisión tenga como finalidad restaurar la gobernabilidad afectada por las actuaciones de los congresistas.
- Ahora bien, respecto de la alegada figura del rechazo fáctico de la cuestión de confianza, el Defensor del Pueblo argumenta que, de una interpretación literal de la Constitución se desprende que el otorgamiento o rechazo de la cuestión de confianza se produce a través de la votación en el Pleno del Congreso.



- No obstante ello, refiere que, como se ha indicado en el Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso de la República, publicado el 25 de noviembre de 2019, otorgarle un margen de discrecionalidad al Ejecutivo a fin de determinar, sin más criterio que el suyo, en qué casos se ha denegado o concedido la confianza supondría un peligro para el equilibrio de poderes, es decir, aclara que podría generar un precedente de acuerdo al cual los mandatarios podrían concluir, cuando convenga a sus intereses, que existió un rechazo fáctico de la cuestión de confianza, lo que les permita emplear arbitrariamente el mecanismo de disolución del artículo 134 de la Constitución.
- Sostiene además que, al ser posible que se den situaciones en las que el Congreso de la República, a través de determinadas acciones, vuelva ineficaz el pedido de confianza planteado por el Poder Ejecutivo, es necesario que este Tribunal determine si tal conducta puede interpretarse como una denegatoria de la cuestión de confianza.
- Agrega que la decisión que emita el Tribunal debería tener un carácter prospectivo que permita superar las eventuales desavenencias que se hayan generado durante el interregno parlamentario, y debe precisar las funciones correspondientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo durante el periodo en el que se encuentra disuelto el Congreso de la República.
- Finalmente, Defensor del Pueblo concluye que es un deber de este Tribunal establecer los límites a la facultad legislativa durante el interregno parlamentario, así como las funciones de la Comisión Permanente.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. NATURALEZA DEL CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS

1. Conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución, corresponde a este Tribunal conocer los conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. La legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución, y en él pueden oponerse: (i) el Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; (ii) dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y, (iii) cualesquiera poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí.
2. De acuerdo con el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponden a otra.



3. Este Tribunal ha sostenido que los conflictos competenciales pueden ser alternativamente típicos —positivos o negativos— o atípicos —por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de un acto obligatorio—. Pero tal descripción no agota las formas en las que puede manifestarse un conflicto competencial.
4. Los conflictos positivos se presentan cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. Por el contrario, el conflicto negativo se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otra entidad estatal, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta el ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.
5. Por su parte, los conflictos por menoscabo de atribuciones se presentan cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra sin haber invadido, en rigor, la esfera de sus competencias. En este supuesto, no se discute la titularidad de una competencia determinada sino la forma en la que ésta se ejerce material o sustancialmente.
6. Este tipo de conflicto puede presentar, a su vez, dos modalidades distintas:
  - (i) Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto: se produce cuando, a pesar de estar perfectamente delimitadas las competencias de las entidades estatales intervinientes, una de éstas las ejerce de manera inadecuada o prohibida, e impide a las demás ejercer las suyas a cabalidad.
  - (ii) Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia: se produce cuando las competencias de dos o más entidades están relacionadas entre sí hasta el punto en que una de éstas no puede ejercer las suyas sin que la otra realice determinadas actuaciones.
7. En el caso de autos, la Comisión Permanente alega en su demanda de conflicto competencial que existe un conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Señala que ambos poderes conocen perfectamente sus competencias, pero, sin embargo, uno de ellos ha realizado un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional.
8. El proceso competencial resulta de importancia justamente para dirimir las controversias que se susciten en torno a las atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado y, en consecuencia, el desarrollo del sistema democrático requiere que los casos como el presente sean deliberados y resueltos por este órgano de control de la Constitución.





9. Como este Tribunal ya pusiera de relieve, una controversia que gira en torno a la legitimidad de la disolución del Congreso de la República constituye uno de los más importantes y urgentes conflictos constitucionales que podrían ser materia del proceso competencial establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución.
10. Así, este Tribunal, como órgano de cierre de la interpretación constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, evaluará la actuación del Poder Ejecutivo a fin de determinar si en el presente caso la disolución del Congreso de la República fue dispuesta en concordancia con las competencias de los poderes involucrados y de conformidad con la Constitución.
11. Para adoptar dicha decisión, este Tribunal analizará el principio de separación de poderes en nuestro sistema constitucional, así como las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, dentro de las cuales se encuentran la institución de la cuestión de confianza y la potestad para la disolución del Congreso de la República.

## **§2. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LA IMPORTANCIA DEL EQUILIBRIO ENTRE PODERES**

12. Nuestra Constitución señala en su artículo 43, que da inicio al Título II referido al Estado y la Nación, que: “(l)a República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.
13. Los conceptos de democracia y limitación o separación de poderes, esenciales para los Estados constitucionales modernos, tienen sus orígenes en los antecedentes de la cultura occidental, Grecia y Roma, cuyas sociedades implementaron mecanismos para limitar el poder y así garantizar la libertad y los derechos de sus ciudadanos. La democracia en Atenas se desarrolló progresivamente entre los siglos VII y V a.C., a partir de las reformas implementadas por Dracon, Solón, Clístenes y Efialtes. Asimismo, filósofos como Sócrates, Platón y Aristóteles se ocuparon, entre otros temas, de determinar cuál era la mejor forma de gobierno. Aristóteles, el último de ellos cronológicamente, se decantó en sus escritos por un sistema de gobierno que tuviera una Constitución mixta, es decir, una que combinara elementos de los diferentes tipos de gobierno con el objeto de limitar el poder.
14. Por otro lado, la República romana, establecida en el año 509 a.C. tras una revolución contra los abusos del rey, tenía un sistema de gobierno con una Constitución mixta. Efectivamente, el historiador griego Polibio, que vivió en el



siglo II a.C., señaló en su libro *Historias* que los romanos combinaron con éxito en su constitución republicana elementos de tres formas de gobierno: democracia, aristocracia y monarquía. En la República romana el poder estaba dividido entre la asamblea, que representaba al pueblo, el senado y los diferentes magistrados, como los cónsules y los tribunos.

15. Los conceptos de libertad y limitación del poder estuvieron desde entonces siempre presentes en la cultura occidental, aun cuando parecieran debilitarse en las diferentes épocas y lugares en que se impuso o se trató de imponer una forma de absolutismo monárquico o un régimen tiránico o dictatorial. Así, durante la Edad Media también ocurrieron progresos relevantes en materia de limitación del poder, como la firma de la Carta Magna en Inglaterra en el año 1215, mediante la cual los barones buscaron limitar el poder creciente del rey. En esa época aparecieron en Europa asambleas y parlamentos que evolucionaron paulatinamente hasta incluir la representación de todos los estamentos de la sociedad.
16. Todo esto sirvió de inspiración para que, siglos después, en la Europa de la Edad Moderna, durante el auge del absolutismo monárquico, diversos filósofos escribieran nuevamente sobre cuál era la mejor forma de gobierno y los mecanismos para limitar el poder. Las tensiones sociales y políticas, así como las tendencias liberales y anti absolutistas entonces imperantes llevarían a las revoluciones inglesa, francesa y americana, que pusieron coto al absolutismo y permitieron implementar reformas políticas inspiradas en las ideas de los grandes filósofos de la época, que condujeron finalmente al establecimiento de gobiernos constitucionales en los cuales el poder se encuentra limitado y los derechos de las personas garantizados.
17. Así, en Inglaterra, durante el siglo XVII, a raíz de una serie de guerras civiles y revoluciones se daría inicio al tránsito del absolutismo a la monarquía constitucional, en la cual el poder del rey se encuentra limitado. En todo ese proceso tuvo especial influencia el pensamiento del filósofo inglés John Locke, quien en el segundo tratado de su obra *Dos tratados sobre el gobierno civil* (1689), hizo notar la importancia de que el Legislativo y el Poder Ejecutivo estén en diferentes manos “como lo están en todas las Monarquías moderadas, y en los Gobiernos bien enmarcados”. Justificaba tal separación del poder con el siguiente argumento:

(...) debido a que puede ser una tentación demasiado grande para la fragilidad humana, apta para alcanzar el poder, que las mismas personas, que tienen el poder de hacer leyes, tengan también en sus manos el poder de ejecutarlas, porque podrían eximirse de obediencia a las leyes que hacen, y ajustar la ley, tanto en su elaboración como en su ejecución, para su propio beneficio privado (...).



18. La obra de John Locke, junto con los sucesos ocurridos en Inglaterra inspiraron a su vez al Barón de Montesquieu, filósofo francés que estableció con la mayor claridad, en el Libro XI de su obra *El Espíritu de las Leyes* (1743), los principios rectores que han inspirado la concepción moderna de la separación de poderes:

En cada gobierno existen tres tipos de poderes: el legislativo; el ejecutivo con respecto a las cosas que dependen de las leyes de las naciones; y el ejecutivo en relación con las materias que dependen de la ley civil.

En virtud del primero, el príncipe o magistrado promulga leyes temporales o perpetuas, y enmienda o abroga aquellas que ya han sido promulgadas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública, y provee contra las invasiones. Por el tercero, castiga a los criminales, o determina las disputas que surgen entre los individuos. Al último le llamaremos el poder judicial, y al otro, simplemente, el poder ejecutivo del estado.

(...)

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo están unidos en la misma persona, o en el mismo cuerpo de magistrados, no puede haber libertad; porque pueden surgir temores, de que el mismo monarca o senado puedan promulgar leyes tiránicas, para ejecutarlas de una manera tiránica.

Nuevamente, no hay libertad si el poder judicial no se separa del legislativo y el ejecutivo. Si se uniera con el legislativo, la vida y la libertad del sujeto estarían expuestas a un control arbitrario; porque el juez sería entonces el legislador. Si se uniera con el poder ejecutivo, el juez podría comportarse con violencia y opresión.

Habría un final para cada cosa, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera esos tres poderes, el de promulgar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar las causas de los individuos.

19. La separación de poderes de Montesquieu tenía entonces como propósito limitar el poder, evitar su concentración en manos de una sola persona u órgano de gobierno, como garantía frente al absolutismo y la opresión, para asegurar la preservación de la libertad. Las ideas de Montesquieu tuvieron gran influencia en la Revolución francesa de 1789, realizada contra el absolutismo del rey y el sistema estamental del Antiguo Régimen. Como reflejo de ello, en el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se expresa con



contundencia que: “(t)oda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.

20. En 1789 también entraría en vigencia la Constitución de los Estados Unidos de América, país que surgió como consecuencia de la revolución de las Trece Colonias contra el dominio británico. Este documento refleja la influencia del pensamiento de John Locke y de Montesquieu. Cabe notar que *El Federalista* (1787-1788), colección de 85 ensayos escritos por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay para promover la ratificación de la Constitución de Estados Unidos, ha sido considerado históricamente una fuente contemporánea autoritativa para analizarla.
21. En el *Federalista 51*, titulado *La estructura del gobierno debe proveer los controles y equilibrios apropiados entre los diferentes departamentos*, James Madison desarrolló por primera vez el concepto conocido en inglés como “checks and balances” como elemento fundamental de la separación de poderes, según el cual los diferentes poderes del Estado deben controlarse y equilibrarse entre sí en un sistema de pesos y contrapesos.
22. Así, James Madison, mediante un análisis que toma en cuenta la naturaleza humana de quienes habrán de dirigir cualquier gobierno, articula la idea de “checks and balances” de la siguiente manera:

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

Pero, ¿qué es el gobierno mismo, sino la mayor de todas las reflexiones sobre la naturaleza humana? Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si los ángeles gobernaran a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno. Al enmarcar un gobierno que será administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad radica en esto: primero debes permitir al gobierno controlar a los gobernados; y en el siguiente lugar obligarlo a controlarse a sí mismo. Una dependencia en las personas es, sin duda, el principal control sobre el gobierno;



pero la experiencia ha enseñado a la humanidad la necesidad de precauciones auxiliares.

Esta política de suministrar, por intereses opuestos y rivales, el defecto de mejores motivos, podría rastrearse a través de todo el sistema de asuntos humanos, tanto privados como públicos. Lo vemos particularmente exhibido en todas las distribuciones de poder subordinado; donde el objetivo constante es, dividir y organizar varias oficinas de manera tal que cada una pueda ser un control sobre la otra; que el interés privado de cada individuo pueda ser un centinela sobre los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no pueden ser menos necesarios en la distribución de los poderes supremos del estado.

23. Como puede apreciarse, la idea de los “checks and balances” sirve para que los diferentes poderes (compuestos por diferentes personas) al tener intereses contrapuestos, se controlen entre sí, lo que llevará a la limitación y equilibrio del poder como garantía de los derechos y libertades de las personas.
24. Las ideas de Montesquieu fueron fundamentales para implementar un sistema republicano y presidencialista en los Estados Unidos de América, basado en la división tripartita del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como modelo alternativo al sistema parlamentario de origen británico. Este nuevo modelo de gobierno consagró los ideales antiguos de una constitución mixta. Ambos modelos inspirarían a otros países a adoptar variantes propias de los mismos.
25. La posterior historia del constitucionalismo fue tumultuosa, y tuvo idas y venidas en la mayoría de países. Pero el concepto de limitación o separación del poder, implementado de una u otra manera en los modelos de gobierno parlamentario y presidencialista, ha sido desde entonces un elemento esencial en todos los Estados constitucionales modernos. Efectivamente, sin un mecanismo de limitación o separación del poder no puede existir una Constitución. En palabras de Antonio-Carlos Pereira Menaut, una Constitución:

En sentido material es una *limitación del poder, llevada a cabo por medio del Derecho (y también de la Política) y afirmando una esfera de derechos y libertades en favor de los ciudadanos*. El aspecto de “limitación del poder” da lugar a la separación o división de poderes, que ello se haga “por medio del Derecho” genera el Imperio del Derecho o Estado de Derecho, y la “esfera de derechos y libertades” da lugar a los que toda Constitución contiene, bien en el propio texto, como la mayoría, o bien en una declaración o carta añeja, como en el caso norteamericano y en la Unión Europea. [Pereira Menaut,



Antonio-Carlos (2016). Lecciones de Teoría Constitucional y otros escritos. Santiago de Compostela: Andavira Editora, p. 22].

26. Al respecto, este Tribunal ha señalado que la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, constituye, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Constitucional. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura [Sentencia 0023-2003-AI/TC, fundamento 5].
27. Asimismo, este Tribunal ha señalado que lo concerniente a la separación de poderes y al régimen político diseñados por la Constitución es un límite para su reforma, por ser parte de una especie de “núcleo duro” conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 49].
28. Pero nuestro sistema de división de poderes tiene ciertas particularidades, que no son más que adaptaciones a nuestra propia realidad y necesidades. Como ha sido notado por este Tribunal, el principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Constitución ha establecido la existencia de órganos constitucionales, así como de los gobiernos regionales y los gobiernos locales [Sentencia 0005-2007-PI/TC, fundamento 21].
29. Por otro lado, cabe destacar que, como será explicado en mayor detalle en la sección siguiente, el modelo de gobierno constitucional en la República del Perú tiene una base presidencial sobre la cual se han agregado algunas instituciones propias del parlamentarismo, las cuales alteran la división de poderes que distingue al sistema presidencial [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 53].
30. Ahora bien, tampoco debe entenderse la separación de poderes como un antagonismo o ausencia de colaboración. Los mecanismos de control (*checks and balances*) pueden coexistir con mecanismos de colaboración entre poderes. De acuerdo con Karl Loewenstein:

(...) la diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal. Esta dinámica del interjuego e interacción de los diversos detentadores del poder en el proceso político constituye los controles interórganos. Son fundamentalmente de dos clases. *Primero:*



los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas; (...). *Segundo*: el detentador individual del poder está autorizado por la constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su acción; (...). En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo: el otro detentador del poder queda sometido a un control. Ambas clases funcionan como controles interórganos. [Loewenstein, Karl (1979). Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 252-253].

31. En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado que la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por ella también se desprende el principio de colaboración de poderes [Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24]. Es decir, las relaciones entre diferentes poderes contienen mecanismos de control y de colaboración. Y el ejercicio de tales poderes tiene por fin principal la defensa de la persona humana y el respeto por su dignidad, conforme al artículo 1 de la Constitución.
32. En tal sentido, este Tribunal ha señalado, en el fundamento 56 de la Sentencia 0006-2018-PI/TC que, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, nuestra forma de gobierno tiene los siguientes rasgos de identidad:

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

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

**Principio de balance entre poderes:** Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el



respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); *mecanismos de control recíproco* (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y *mecanismos de equilibrio entre poderes* (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).

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

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

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

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

Así visto, sobre la base de este *principio de cooperación* deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad





política y optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente cierto en el caso del análisis que le corresponde realizar el Tribunal Constitucional en los asuntos sometidos a su conocimiento, atendiendo al rol moderador y pacificador de conflictos que le caracteriza.

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

33. Así las cosas, tenemos que nuestra Constitución dedica un capítulo especial a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que se refieren a la cuestión de confianza y la disolución del Congreso de la República por parte del Presidente de la República (artículos 130 y siguientes). Es en el marco de tales relaciones que se produce el conflicto de competencias materia del presente caso.
34. Por tanto, en la medida que la cuestión de confianza es una institución que forma parte de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, resulta necesario, a fin de resolver la presente controversia, analizar primero cómo se han desarrollado esas relaciones en la historia del constitucionalismo peruano, para así entender cabalmente cómo es que se ha insertado y articulado en nuestro sistema constitucional la cuestión de confianza.
35. En ese sentido, y a fin de entender la naturaleza y el origen de esta institución, una prolija interpretación de los artículos 132 y 134 de la Constitución requerirá, como no podía ser de otro modo, indagar respecto de las razones históricas que justificaron, en nuestra experiencia nacional, la inserción de la cuestión de confianza. Es por ello que, para este Tribunal, resulta fundamental explorar la evolución de nuestro constitucionalismo en todo lo concerniente a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues ello permitirá comprender en su real dimensión la institución de la cuestión de confianza.

### **§3. RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO PERUANO**

36. Este Tribunal advierte que en la demanda se han señalado distintas atribuciones que el Poder Ejecutivo habría asumido en desmedro de las competencias constitucionalmente asignadas al Congreso de la República, lo cual menoscabaría sus funciones. Ahora bien, determinar la distribución de las competencias asignadas a ambos órganos demanda el conocimiento de la forma de gobierno estipulada en la Constitución de 1993. No se trata, y es importante decirlo, de una tarea de sencilla dilucidación, ya que distintas instituciones contenidas en su



articulado son, al menos en nuestro constitucionalismo, empleadas de forma poco frecuente, tal y como ocurre con la cuestión de confianza y la potestad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República.

37. En ese sentido, y a fin de poder comprender dichas instituciones en sus reales dimensiones, este Tribunal no puede ignorar el origen y desenvolvimiento histórico de las distintas formas parlamentarias que, progresivamente, se han desarrollado en nuestro constitucionalismo, y que han permitido insertar una serie de importantes mecanismos de fiscalización a la labor del Poder Ejecutivo. Tampoco debe perder de vista que el hecho de intentar encajar nuestra forma de gobierno en el modelo presidencialista o parlamentarista es un esfuerzo que, en buena medida, no cuenta con un puerto seguro, y ello porque nuestro diseño institucional ha sido fruto de nuestra propia realidad y se ha configurado en un entorno político y social diferente a lo ocurrido en otras latitudes.
38. Se trata, pues, de un modelo *sui generis*, lo cual, como no podía ser de otro modo, obliga a que las respuestas en torno a los alcances de las atribuciones de los principales órganos del Estado deban ser hallados en nuestro constitucionalismo histórico y no necesariamente en las constituciones o jurisprudencia de otros países. En efecto, y aunque el constitucionalismo de cuño occidental tiene sus raíces en las experiencias forjadas en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, lo cierto es que el desarrollo y el reconocimiento de las principales instituciones que forjaron nuestra particular forma de gobierno solo es posible de ser identificado en nuestra propia experiencia histórica.
39. Este proceso inicia, como no podía ser de otra forma, con la independencia, ya que este episodio generó en distintos pensadores nacionales la necesidad de elucubrar alguna fórmula política que permitiera una adecuada convivencia en la convulsa sociedad de aquella época. Descartada la propuesta monarquista de José de San Martín, se optó por una república. No fue una decisión sencilla, ya que se trataba de la administración de un espacio geográfico habituado a las costumbres y usanzas españolas. Era, en esencia, una *tabula rasa*, pero lo que sí era evidente era que el Perú no era una continuación de España o una réplica del antiguo Imperio Incaico: ese nuevo país, “el Perú mestizo, el Perú definitivo, hay que reconocerlo en esta transformación que se va a desarrollar en todos los campos de la vida” [De la Puente Candamo, José A. (1971). Notas sobre la causa de la independencia del Perú. Lima: Sesquicentenario de la Independencia, p. 28].
40. De este modo, entender la forma de gobierno vigente no es una tarea viable si es que no se conoce, en su verdadera dimensión, el proceso histórico en que las formas parlamentarias fueron introducidas. Y es que ellas “no fueron producto de una ley importada, ni menos de una ingeniería constitucional, sino de una práctica propia que se fue moldeando, imponiendo y consolidando en el siglo [XIX]” [Planas Silva, Pedro (1998). Democracia y tradición constitucional en el Perú.



Lima: Editorial San Marcos, p. 52]. Corresponde, en ese sentido, que este Tribunal efectúe un recuento de los principales hitos que, además de marcar nuestra vida republicana, son importantes para entender la implantación de distintas instituciones en nuestra Constitución vigente.

### **3.1. La doctrina rígida de la separación de poderes y su incidencia en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los inicios del constitucionalismo peruano**

41. La primera respuesta a las fórmulas absolutistas fue el reconocimiento del principio de separación de poderes. Sin embargo, al igual que en el escenario francés, ocurrió en el Perú que su estricta observancia terminó por generar, al menos en los momentos iniciales de la república, un sometimiento del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, que se basaba en el temor y las remembranzas que aquel generaba por las analogías que solían realizarse entre los presidentes y los monarcas.
42. Es así que nuestro primer constitucionalismo optó por el reconocimiento de una suerte de concepción rígida del principio de separación de poderes, la cual supuso que no existieran canales de conducto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y que, además, este sometiera a aquel con el propósito de evitar el surgimiento de potenciales tiranos y autócratas. Este primer momento de tensión entre ambos órganos se reflejó en la conocida propuesta del diputado Mariano José de Arce, quien, ante la retirada de José de San Martín del territorio peruano, sostuvo que “como quiera que el Congreso debe retener cuanta autoridad sea dable para hacer cumplir sus determinaciones y corriendo el riesgo de que un Poder Ejecutivo extraño, aislado y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar partido de oposición, era necesario que el Congreso conserve el Poder Ejecutivo”.
43. Producto de esta propuesta fue creada la Junta Gubernativa, que no tuvo los resultados deseados por la presencia española en territorio nacional, y que demandaba la existencia de un Ejecutivo ágil y con un importante margen de maniobra. La primera Constitución estrictamente peruana, que fue la de 1823, también generó una dependencia similar, en la medida en que el Presidente de la República era designado por el Congreso de la República, que era el único órgano llamado a proponer y aprobar leyes. Se dijo en aquel momento que “(s)i el Poder Ejecutivo era una sombra, el Presidente de la República vino a resultar la sombra de una sombra” [Basadre, Jorge (1968). Historia de la República del Perú. Tomo I. Lima: Editorial Universitaria, p. 68]. La reacción a este nulo poder, materializada en la Constitución de 1826, fue la de un jefe de carácter vitalicio, lo que supuso adoptar una fórmula contraria, pero no por ello menos autoritaria.



44. En efecto, la lógica inicial de los constituyentes peruanos fue la de evitar cualquier mecanismo de diálogo y cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta cuestión, en todo caso, empezó a ser paulatinamente dejada de lado desde la Constitución de 1828. Y es que “(e)l mérito principal de la Constitución del 28 es haberse alejado, al organizar los Poderes, de los excesos opuestos en que cayeron las constituciones del 23 y 26 (...). La una debilitaba demasiado al gobierno, la otra al Congreso. Era necesario un punto medio, una solución de equilibrio” [Villarán, Manuel Vicente (1962). Páginas Escogidas. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva S.A, p. 49]. El balance que encontró este documento se fundamentó en el otorgamiento de potestades al Ejecutivo con las que no contó en el texto de 1823, como ocurrió con el caso de la iniciativa en materia legislativa a través de los ministros, la posibilidad de poder observar las leyes, e incluso el que pueda recibir, por parte del Congreso de la República, atribuciones excepcionales en caso de invasión o sedición. Del mismo modo, esta carta constitucionalizó el deber de los ministros de dar cuenta a las Cámaras del Congreso en relación con el estado de su respectivo ramo, así como de responder los informes que ellas pidieran. Se trataba, pues, del inicio de una lenta pero progresiva inserción de canales de comunicación y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.
45. Sin perjuicio de ello, es importante recordar que aquella rígida noción de la separación de poderes, bastante presente en los primeros años de la república peruana, desembocó en constantes episodios de anarquía en la primera mitad del siglo XIX. Tampoco faltó la presencia de presidentes y/o autoridades con marcada vocación autoritaria, cuestión que se reflejó en el hecho que el Congreso de la República, “idólatra de la libertad y del sistema republicano, hubo de claudicar más de tres veces, voluntariamente, de sus quimeras democráticas, para ceder a las necesidades imperiosas de la guerra”, lo cual se presentó cuando, pese a la conocida aversión al Ejecutivo unipersonal, entregó el mando a Riva Agüero, a Sucre, a Torre Tagle y a Bolívar [Porrás Barrenechea, Raúl (1974). Ideólogos de la emancipación. Lima: Editorial Milla Batres, p. 105]. Si, por un lado, el Congreso intentó reducir considerablemente las atribuciones del Presidente de la República, por el otro existieron personajes que intentaron someter al máximo al órgano deliberativo del Estado.
46. Lo que, en todo caso, se desea reflejar es que el principio de separación de poderes, aplicado a nuestra realidad, inició por brindarnos una noción de no colaboración entre los órganos estatales, y esto supuso, las más de las veces, que la pugna entre ellos era por determinar quién terminaba por someter al otro. La Constitución de 1828 inauguró la instalación de formas de colaboración mutua, las cuales también generaron la inserción de distintas formas parlamentarias en un modelo que se caracterizaba por acercarse en cierta medida al presidencialismo norteamericano. De esta inicial mixtura empezó a forjarse nuestra forma de gobierno autóctona.



### 3.2. El inicio de la inserción de mecanismos de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo en la segunda mitad del siglo XIX y durante el siglo XX

47. Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo fueron, ciertamente, bastante tensas en la primera mitad del siglo XIX. En ese contexto, las constituciones de 1828 y 1834 brindaron oportunidades para el inicio del diálogo a través de la inserción de figuras como las de las memorias de informes de gestión, las cuales eran presentadas por los ministros al iniciarse las sesiones en el Congreso de la República. En el caso especial de la Carta de 1834, esta incorporó el derecho de estos últimos de concurrir libremente a cualesquiera de las Cámaras para participar en los debates con la sola condición de retirarse antes del acto de votación.
48. Estos iniciales conductos de acercamiento entre ambos órganos supusieron, en los hechos, una sana y fructífera forma de introducir frenos y contrapesos entre ellos. Sin embargo, y ello será importante para entender el desenvolvimiento histórico de la forma de gobierno peruana, también se incorporaron, sobre todo a través de la convención constitucional, distintas instituciones propias del parlamentarismo, aunque, evidentemente, con rasgos estrictamente nacionales.
49. En efecto, comprender la forma histórica de gobierno peruana no se reduce únicamente al repaso histórico de las constituciones. Será fundamental, además, comprender la forma en que los políticos, en el quehacer diario, insertaron distintos mecanismos para el balance del poder. Uno de los ejemplos más paradigmáticos de esta modalidad se presentó con el empleo del voto de censura, el cual era empleado pese a que las constituciones de la época no hacían ninguna referencia a ella. Se ha indicado que, ya en 1847, la Cámara de Diputados había proclamado su facultad, en el nombre del pueblo, de negarle la confianza a un ministro. El parlamentario Manuel Toribio Ureta lo había asumido como un derecho de las cámaras, y no sorprenderá por ello que el diputado Pedro Quintana presentara un proyecto que disponía que se haga presente al gobierno la resolución del Congreso de la República de remover al ministro José Gregorio Paz Soldán. [Sobre ello, revisar: Manzanilla, José Matías (1903). *El Poder Legislativo en el Perú*. Tomo 31. Lima: Anales Universitarios, p. 18]. Similar cuestión ocurriría, poco después, con el ministro Manuel del Río, y aquella propuesta —en el sentido de hacerle saber al Presidente de la República el retiro de la confianza al ministro por parte del Congreso de la República— fue aceptada por el gobierno de Ramón Castilla.
50. La incorporación del voto de censura en la práctica política supuso un importante equilibrio de poder con la cada vez más independiente y fuerte figura del Presidente de la República. Ahora bien, otra institución que, en el afán de limitar las considerables atribuciones del Presidente de la República, sería introducida en el Perú es el Consejo de Ministros. Y es que, aunque los ministros ya existían desde los albores de la república, ellos no se habían presentado como un adecuado



equilibrio en el interior del Poder Ejecutivo. La reunión en una suerte de consejo ya existía, especialmente desde el primer gobierno de Ramón Castilla (1845-1851). Es por ello que, independientemente que se hayan expedido leyes en 1856 y 1862 para su regulación, su empleo parecía una realidad en los hechos. Uno de los gestores de estas iniciativas, el general Mendiburu, afirmaba que:

En el período anterior de S.E. el Presidente desempeñé dos ministerios y puedo asegurar que no existiendo entonces Consejo de Ministros, el Presidente reunía a éstos en todos los casos y para todos los asuntos que se puntualizaban en el artículo 22 del proyecto. Recuerdo mucho que el nombramiento de Prefectos, de Vocales de la Corte, de miembros del cuerpo diplomático, presentación de Obispos, etc., los contratos, el presupuesto, las memorias de los Ministros, todo se consultaba y acordaba con el Ministerio reunido. Esto mismo se hace actualmente. No hay asunto de los mencionados en esta ley que no se trate y discuta en el Consejo, fuera de otros negocios que no han tenido presentes en el proyecto. [Ver: Planas Silva, Pedro (1998). Democracia y tradición constitucional en el Perú. Lima: Editorial San Marcos, p. 55].

51. No fue casual la inserción del Consejo con el propósito de otorgar un mayor nivel de impacto y trascendencia a los ministros. Se ha afirmado, al respecto, que las leyes de ministros que fueron aprobadas en 1856, 1862 y 1863 se debieron “al deseo generalizado, entonces, de hallar remedio a los excesos de poder que caracterizaban el imperio de los caudillos”. [Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A, p. 42].
52. La creación del Consejo de Ministros también generó la necesidad de articular nuevos mecanismos de articulación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Uno de ellos fue el de la exposición, por parte del Ejecutivo, del programa de gobierno que iba a implementarse. Se trató, también, de una práctica parlamentaria que paulatinamente iría institucionalizándose en nuestro ordenamiento, y que empezó cuando el conocido jurista Pedro Gálvez asumió la Presidencia del Consejo de Ministros en el primer “gabinete” de José Balta. La razón de este proceder, explicado por el mismo Gálvez, radicaba en que la representación nacional tenía que estar al corriente del programa que iría a aplicarse.
53. Por otro lado, no puede dejar de resaltarse que el Consejo de Ministros también fue creado para evitar la concentración de las funciones ejecutivas en manos del Presidente de la República. De ahí que, de manera sucesiva, se desarrollarían, tanto en las leyes como en las constituciones, distintas materias que requerirán que el mandatario obtenga la aprobación del Consejo de Ministros. Ciertamente, este órgano no estaba diseñado para vetar o paralizar la iniciativa presidencial, pero sí



ha generado la necesidad de encontrar espacios de debate y consensos al interior del Poder Ejecutivo.

54. Otro de los aspectos en los que se pudo advertir el creciente temor a la figura presidencial se dio con la potestad, en manos del Congreso de la República (o de una de sus cámaras) de acusar al Presidente de la República por disolverlo o impedir su reunión. Sería la Constitución de 1856 la que reconociera, por primera vez, esta posibilidad. En todo caso, esas previsiones no impidieron que, en noviembre de 1857, el coronel Pedro Arguedas, en un hecho insólito en la historia republicana, desalojara, acompañado de un grupo de soldados, a los integrantes de la Convención Nacional. Los miembros del Congreso de la República, que fueron electos con posterioridad, se encargarían de declarar su separación del ejército nacional. Se trató, pues, de un mecanismo que buscó limitar las amplias atribuciones presidenciales que se habían reconocido en la Constitución de 1839.
55. Ahora bien, el desarrollo de las instituciones presidencialistas y parlamentarias y su desenvolvimiento en nuestra especial realidad generó paulatinamente una forma de gobierno que no puede identificarse plenamente con alguno de dichos modelos paradigmáticos, a lo que contribuyó, evidentemente, la inserción del Consejo de Ministros. Es así que instituciones como la censura o el voto de confianza tuvieron una particular configuración en la historia constitucional peruana. Este último, por ejemplo, no siempre se ha empleado en situaciones de quiebre institucional en las que sea necesario dirimir qué órgano ha actuado en resguardo de la ley o la Constitución. En efecto, el voto de confianza se ha empleado, también, como muestra de solidaridad entre la Cámara y el Ministerio, como ocurrió el 23 de febrero de 1922, cuando se acordó reiterar la confianza al Gabinete presidido por Germán Leguía y Martínez, o con el propósito de desvanecer apreciaciones adversas hechas en el curso de una interpelación, como ocurrió con el voto de confianza brindado al Gabinete presidido por Rafael Villanueva el 12 de agosto de 1909. [Ver, al respecto: Villarán, Manuel Vicente. (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Editorial Cuzco, p. 177].
56. Este Tribunal también advierte que la práctica ministerial también es un insumo que no puede ser dejado de lado para comprender, en su debido contexto histórico, distintas instituciones que han sido forjadas en la república peruana. Y es que, pese al vacío o defecto de la ley, la forma en que tanto los congresistas como los integrantes del ejecutivo asumieron el uso de distintos mecanismos propios de los modelos parlamentarios o presidencialistas es la principal referencia para determinar si nuestra constitución histórica avala (o no) determinadas prácticas. Una cuestión de bastante trascendencia ha sido la de la desaprobación de algún proyecto de ley por parte del Congreso de la República como una causal para la dimisión de algún ministro. Es cierto que ello nunca ha sido implementado en



alguna normatividad particular, pero de eso no se desprende que haya sido prohibido por la práctica ministerial y/o parlamentaria. Por ejemplo:

Pedro Mariano García, Ministro de Hacienda de Pezet, renunció el 21 de noviembre de 1864 por el rechazo de un proyecto sobre consignaciones de Guano. El Gabinete presidido por el Contralmirante Melitón Carbajal renunció el 13 de agosto de 1914, porque en la Cámara de Senadores fue rechazado un proyecto gubernativo sobre emisión de cheques circulares. El Ministro de Hacienda Francisco Tudela renunció el 10 de septiembre de 1914 por un desacuerdo con la Cámara de Diputados, que había modificado el proyecto del Gobierno sobre aumento de la referida emisión. El Gabinete presidido por el mismo Tudela renunció el 16 de abril de 1918 porque el Senado insistió en una ley vetada por el Ejecutivo sobre ferrocarriles. [Ver, al respecto: Villarán, Manuel Vicente (1994). Posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Editorial Cuzco, p. 175].

57. Otra de las herramientas fundamentales para el establecimiento de mecanismos de coordinación y fiscalización ha sido el establecimiento de la figura de la interpelación, la cual, al igual que en los otros casos, empezó por ser usada en la práctica parlamentaria antes de su reconocimiento oficial en la Constitución. Como se conoce, fueron tensas las relaciones entre Ramón Castilla y los integrantes de la Convención Nacional de 1855-1856, y esto se materializó en distintos incidentes, uno de los cuales fue el constante empleo de esta figura la cual, curiosamente, no estuvo regulada en la Constitución de 1856. Sería, pues, la Constitución de 1860 la primera que reconociera esta institución.
58. Por otro lado, nuestro constitucionalismo también presentó una particular evolución en lo referente a la posibilidad que concurren, en una sola persona, la calidad de congresista y ministro. Esta posibilidad, bastante usual en los modelos de cuño parlamentario, había sido dejada de lado en los inicios de la república en estricta aplicación de la idea de separación rígida de poderes. Fue así que nuestras primeras constituciones oscilaron entre la fórmula de la prohibición de asumir la investidura y el cese del cargo de congresista para asumir el de ministro, tal y como ocurrirá en el conocido caso de Hipólito Unanue, al ser elegido Secretario de Hacienda de José de San Martín, ya que su nombramiento fue calificado como incompatible por parte del Congreso de la República. Recién, con la reforma constitucional de 1887, se declaró que no vacaban los cargos de Senador y Diputado por admitir el de Ministro de Estado. Esta fórmula será repetida en las constituciones de 1920 y 1933, pues ya formaba parte de nuestro constitucionalismo histórico.
59. Es así que, en las primeras décadas del siglo XX, nuestra forma de gobierno brindaba importantes visos de consolidación. De hecho, las cuestiones que serán debatidas en las cartas de 1920, 1933 y 1979 tendrán más que ver con la





posibilidad de insertar mecanismos de equilibrio entre los órganos que alguna tentativa de bloquear cualquier cauce de colaboración. Esto, al menos, era lo que obraba en el papel, pues son ya conocidos los distintos episodios de fricción entre el Ejecutivo y el Legislativo que se han presenciado a lo largo de nuestra historia republicana.

60. Sin embargo, no serán las únicas reformas de envergadura en el siglo XX. En el seno de las tensiones políticas acaecidas en los gobiernos de Bustamante y Rivero y Belaúnde Terry empezó a elucubrarse la incorporación de alguna herramienta de reacción del Ejecutivo frente a posibilidad que el Congreso de la República pueda usar de forma desmedida instituciones parlamentarias como la censura y la interpelación. Es así como la Constitución de 1979 introdujo la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados en el escenario que se censure o deniegue la confianza a tres consejos de ministros. El contexto político fue determinante para el reconocimiento de esta potestad, ya que, como bien recuerda Pareja Paz Soldán, el Congreso de la República de aquella época se caracterizó por:

(...) abusar de la potestad de censurar Ministros tal como ocurrió [durante] los gobiernos constitucionales de los Presidentes Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Fernando de Belaúnde (1963-68) (...). Para evitar ese abuso de poder censurar a los Ministros y con el objeto de facilitar su estabilidad, la Carta de 1979 ha dispuesto, por primera vez en nuestra historia constitucional, que “el Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros” [Pareja Paz Soldán, José (1981). Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Lima: Justo Valenzuela Ediciones y Distribuciones, p. 280].

61. Importante es destacar que, durante la vigencia de la Constitución de 1979 ningún Presidente de la República la invocó para ejercer su potestad de disolver la Cámara de Diputados. Y es que, en su contenido, existían importantes restricciones para poder hacer uso de ella. Se trataba, en buena cuenta, de brindar una herramienta de defensa al Poder Ejecutivo, y no un instrumento para la coerción del Legislativo. De esta forma, se preveía en dicho documento que el Presidente de la República solo podía hacer uso de esta atribución en una sola oportunidad durante el período en el que ejercía el cargo. Del mismo modo, se le vedaba el empleo de dicho instrumento durante el último año de mandato de la Cámara y mientras se encuentre en vigor algún régimen de excepción.
62. Ocurre algo similar con la Constitución de 1993, con la excepción, claro está, del caso que nos convoca. Ahora bien, debe precisarse que, a pesar de que el Presidente de la República invocó, en su mensaje a la nación, diversas cláusulas constitucionales como sustento de sus actos, este Tribunal debe analizar ahora si



tales cláusulas fueron interpretadas de forma compatible —y, por tanto, si tales actos se realizaron en conformidad— con la Constitución. Lo que sí es posible afirmar, al menos en este momento, es que se trata del primer caso, en nuestra historia republicana, en que se judicializa ante una alta corte de justicia la disolución del Congreso de la República. La responsabilidad que se ha otorgado a este Tribunal no puede ejercerse sin el adecuado conocimiento de nuestra constitución histórica, pues, como se ha podido advertir, ella es indispensable para entender la lógica subyacente a la problemática de nuestra forma de gobierno.

63. Independientemente de lo hasta aquí expuesto, este Tribunal considera necesario recordar que la fórmula que, finalmente, hayan decidido incorporar los constituyentes no es determinante para comprobar el buen o mal accionar de los congresistas o de los integrantes del Ejecutivo. Han existido, en el Derecho comparado, experiencias en las que la convivencia entre ambos órganos ha sido pacífica, pese al eventual peso superior que haya sido asignado a uno u otro de ellos. Y es que, como lo recordaba nuestro historiador Jorge Guillermo Leguía, refiriéndose al convulso Perú de la primera mitad del siglo XIX, “no son malos los sistemas que se adoptan sino los hombres que en vez de practicarlos se prestan abyectamente a mixtificarlos y desacreditarlos”. [Leguía, Jorge Guillermo. Estudios Históricos. Santiago de Chile: Ediciones Arcilla, p. 192].
64. En ese sentido, no han faltado severas tensiones políticas en nuestra realidad, unas de ellas desarrolladas dentro del margen de lo permitido por la Constitución y otras, como no podía ser de otro modo, con su absoluto desconocimiento. Las primeras suelen presentarse y, de hecho, permiten demostrar la funcionalidad y relevancia de las prácticas democráticas. Las segundas, por el contrario, solo han demostrado poca voluntad y apego a un bien escaso en el Perú: la institucionalidad.

### **3.3. Principales tensiones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo en la historia de la República peruana**

65. Las tensiones, fricciones, e incluso pugnas entre el Ejecutivo y el Legislativo han sido bastante frecuentes, aunque no por ello deseables en las democracias. El modelo peruano no podía ser una excepción, y ello se ha visto reflejado en la actual crisis política que envuelve a dos de los principales órganos del Estado. Ahora bien, este Tribunal considera que, previo a la evaluación del contexto del caso que nos ocupa, corresponde hacer una breve pero necesaria referencia a los constantes escenarios de conflicto que en nuestra historia ha envuelto tanto al Congreso de la República como al Poder Ejecutivo. Algunas de estas tensiones se desarrollaron en el marco de conductas amparadas en la respectiva Constitución, mientras que otras, como es ya conocido, supusieron su notoria inobservancia e, incluso en algunos escenarios, ruptura del orden constitucional.



66. Es sintomático, al menos para el análisis histórico de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, que, poco tiempo después de la proclamación de José de San Martín, el Perú haya presenciado el “motín de Balconcillo”, episodio que permitió a José de la Riva Agüero hacerse del poder con apoyo de los militares. Y, si a ello se agrega que, en plena conflicto con España, se dispuso su retiro del cargo por parte del Congreso de la República, es posible ver en qué medida esta fricción pudo tener consecuencias catastróficas para la causa de la independencia. La destitución de Riva Agüero a través de un decreto del Congreso de la República no fue acatada, ya que, según él entendía, las atribuciones de los congresistas habían permanecido en suspenso luego de la última sesión en el Callao, así como por el traslado a Trujillo del mismo órgano legislativo y de los tribunales. Parece ser que, en todo caso, se trató de una medida para propiciar el ingreso de Simón Bolívar a territorio nacional. [Paz Soldán, Mariano Felipe (1972). Historia del Perú Independiente. En: Centro de Estudios Históricos y Militares. El Perú y su independencia. Antología. Volumen III, p. 81]. Es importante destacar que la figura de la vacancia presidencial no se encontraba regulada en la Constitución de 1823, la cual solamente hacía una referencia indirecta en el artículo 76 a la posibilidad de destituirlo, sin que se precisen los supuestos en lo que ello procedería.
67. Por otro lado, en nuestra historia republicana han existido numerosos pasajes en los que, mediante el uso de herramientas y procedimientos constitucionales, se materializó esta pugna. Uno de los primeros momentos se presenció en el célebre discurso de “Yo debo acusar, yo acuso” de Francisco de Paula Gonzáles Vigil, realizado el 7 de noviembre de 1832. Se debatía en ese entonces en la Cámara de Diputados la acusación al Presidente de la República, Agustín Gamarra. En aquella oportunidad, y en virtud del artículo 22 de la Constitución de 1828 —que facultaba a dicha cámara de acusar ante el Senado al Presidente de la República por las infracciones de la Constitución—, el conocido clérigo tacneño fue consciente de la magnitud de lo que se decidía en el Congreso de la República, pues se trataba de una ocasión histórica en la que podía reconocerse límites a las aparentemente ilimitadas atribuciones del Presidente. En ese sentido, sostuvo que felicitaba a su patria por las “honorable personas de sus representantes por hallarse ocupada la Cámara en una discusión que debe contarse entre los progresos del sistema americano”. [El discurso se puede consultar en: Bákula, Cecilia (compiladora). Textos y testimonios para comprender el Perú en el Bicentenario. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 377-383]. La acusación fue rechazada por la mayoría de votos del Senado.
68. Otro asunto que supuso una fuerte tensión entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se presenció durante el mandato de Ramón Castilla en 1859. El Congreso de la República había acordado que el Consejo de Ministros debía acudir con el propósito de escuchar la lectura del acta respectiva de la sesión en la que sus miembros habían dejado constancia de su deferencia al Legislativo, cuestión que no fue acatada. Ello generó fuertes reacciones en el Congreso de la



República, y una de ellas fue un pedido de vacancia del Presidente de la República firmado por Toribio Casanova, Fernando Casós, Manuel C. Torres, Luciano Benjamín Cisneros y Manuel Seminario Váscones, el cual, sin embargo, fue rechazado por 42 votos en contra y 33 a favor. [Basadre, Jorge (1969). Historia de la República del Perú. Tomo IV. Lima: Editorial Universitaria, p. 196].

69. En 1867 se dio la primera caída de un Gabinete por acción del Congreso de la República. Fue el conocido “Gabinete Tiberópolis”, el cual ostentó ese nombre por el título del obispo monseñor Pedro José Tordoya, quien era Ministro de Justicia e Instrucción. El caso se inició a raíz de unos incidentes callejeros en contra de algunos integrantes del Congreso Constituyente de ese año, lo que generó distintos reclamos por la ineficiencia del gobierno. Luego de un altercado entre los congresistas y los ministros del Presidente Prado —de tal magnitud que ocasionaron el retiro del recinto de estos últimos—, se aprobó un voto de censura, que fue aprobado por 38 votos contra 31. El gabinete, por ello, presentó su renuncia, la cual no fue aceptada por el Jefe de Estado. Con posterioridad a estos hechos, se aprobó una ley que prohibía al Presidente de la República despachar con los ministros que hubiesen sido censurados. Frente a esta nueva ley, se presentó un segundo pedido de renuncia de los ministros involucrados, la cual fue aceptada. Como bien refiere Basadre, “(e)ra una victoria del sistema parlamentario, pues una de sus piezas había sido incrustada en el régimen presidencial peruano. Victoria que, sin embargo, aparecía pequeña ante el sector extremista del Congreso cuyo propósito era, como se ha visto, obtener la vacancia de la Presidencia de la República”. [Basadre, Jorge. (2005). Historia de la República del Perú. Tomo VI. Lima: Empresa Editora el Comercio S.A, p. 250].
70. Uno de los momentos en que la tensión entre Legislativo y Ejecutivo alcanzó su punto más álgido fue entre el conflicto suscitado entre el Congreso de la República y el Presidente Guillermo Billinghurst, quien, de hecho, llegó a formular un proyecto con el objeto de disolver el Congreso de la República para convocar a un plebiscito nacional y disponer la elección de uno nuevo con facultades constituyentes. En su discurso, el Presidente de la República justificó esta medida en que la nación peruana tenía derecho a poner término a una parte de los mandatos legislativos:

(...) a fin de que coincidan las elecciones legislativa y presidencial si no quiere encerrar la constitucionalidad, el derecho democrático y el orden público en extremos igualmente peligrosos e inaceptables: la disolución del Congreso por el gobierno o la prórroga inconstitucional y absurda de un tercio parlamentario, autorizando la rebelión contra la soberanía nacional que ningún pueblo debe tolerar ya venga del Congreso o ya del Poder Ejecutivo. [En: Diario La Crónica. Edición de 6 de febrero de 1914].



71. La respuesta por parte del Congreso de la República no se hizo esperar. El 4 de febrero de 1914, el Poder Legislativo sostuvo que el accionar presidencial, consistente en cancelar los poderes del Congreso de la República y convocar a elecciones generales para sustituir al Parlamento de la época, era un delito en contra de la soberanía nacional. También precisó que no se le debía ya obediencia porque, según entendía, ya no estaba capacitado para ejercer el cargo. El artículo 88 de la Constitución de 1860 permitía, de hecho, que el Congreso de la República tuviera competencia para declarar la vacancia presidencial. Este caso será distinto al de Riva Agüero, ya que, en aquella oportunidad, no estaba regulada en estricto la figura de la vacancia presidencial.
72. Un conflicto relativamente más reciente, y que de hecho fue una de las razones que ameritaron que la Constitución de 1979 estableciera dentro de sus disposiciones la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados, fue el gobierno sin mayoría parlamentaria de Fernando Belaúnde Terry. Como es posible recordar, el arquitecto tuvo que convivir, durante su mandato, con un Congreso de la República dominado por la alianza entre el APRA y el UNO, lo que terminó por generar diversos roces con los ministros del régimen, que iniciaron con la censura a Oscar Trelles en 1963, al rechazo de la investidura de Edgardo Seoane, y el retiro de confianza a Raúl Ferrero Rebagliati. [Durand Florez, Luis (1993). *La República: 1900-1933*. En: *Compendio Histórico del Perú*. Tomo VI. Lima: Editorial Milla Batres, p. 388].
73. Finalmente, y no por ello menos importante, en 1992 el expresidente Alberto Fujimori Fujimori disolvió el Congreso de la República para, posteriormente, convocar a un Congreso Constituyente, el cual terminaría por elaborar la Constitución hoy vigente. En su discurso sostuvo que el cierre obedecía a la inoperancia del Congreso de la República y a la corrupción del Poder Judicial, a lo que debía sumarse la evidente actitud obstruccionista contra los esfuerzos de su gobierno por parte de algunas cúpulas partidarias. Las tensiones empezaron a advertirse, particularmente, desde el año 1991, ya que el Presidente de la República procedió, con relativa frecuencia, a legislar distintas cuestiones que, según el Congreso de la República de la época, eran de su competencia, tales como las cuestiones económicas y laborales. [Klarén, Peter (2005). *Nación y Sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 497].
74. Como ha sido posible de advertir, las tensiones políticas han sido moneda frecuente en nuestra vida republicana. Y ello independientemente de si la fórmula adoptada por los distintos constituyentes diera preeminencia al Ejecutivo y al Legislativo. El buen manejo de las instituciones, finalmente, depende de la madurez y la responsabilidad de las personas que ostentan altos cargos en la administración pública. Con cierto nivel de pesimismo, sostenía Francisco García Calderón en 1907 que, en el Perú, “(s)e ensayó la dictadura y la confederación, el despotismo de las asambleas y el despotismo militar. Pero no existía nada seguro



en este tanteo hacia lo desconocido” [García Calderón, Francisco (2001). *El Perú Contemporáneo. Obras Escogidas I*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p. 153]. Hoy, y a diferencia de los momentos históricos que se han reseñado en esta sentencia, este Tribunal tiene la oportunidad y la responsabilidad de resolver esta controversia y, con ello, apuntar a un futuro que permita la consolidación de las instituciones democráticas. Para ello, nos toca evaluar si es que el Presidente de la República ha obrado o no dentro del marco de lo constitucionalmente posible o, por el contrario, lo ha hecho de forma contraria al espíritu y literalidad de la Constitución de 1993. Para determinar ello, este Tribunal estima que es necesario examinar el contexto que generó el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en el período 2016-2019.

### **3.4. Las fricciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el período 2016-2019**

75. Las tensiones políticas entre ambos poderes del Estado se remontan a las elecciones generales del año 2016. En aquella oportunidad, el partido Fuerza Popular obtuvo 73 de los 130 escaños en el Congreso de la República. Sin embargo, para el cargo de Presidente de la República ningún candidato obtuvo la mayoría exigida por ley para declarar a un ganador. Fue así que los candidatos Keiko Sofía Fujimori Higuchi y Pedro Pablo Kuczynski pasaron a la segunda vuelta electoral, la cual fue realizada el 9 de junio del mismo año. Luego de culminado el escrutinio, se dio como ganador a este último, quien asumiría el cargo de Jefe de Estado acompañado de su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, y de la segunda vicepresidenta, Mercedes Aráoz.
76. Las tensiones al interior de la clase política empezaron a ser visibles el 14 de octubre de 2016, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, cual reformaba algunas disposiciones del Reglamento del Congreso. A través de la modificación se prohibió que sus integrantes renuncien a sus grupos parlamentarios. Esta enmienda fue declarada inconstitucional por parte del Tribunal mediante la Sentencia 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017, ya que se consideró que era contraria a los derechos a la libertad de conciencia y participación política de los congresistas. La decisión fue publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el día 14 de septiembre de ese mismo año. Ese mismo día, el Congreso de la República adoptó una nueva reforma con el propósito de evitar la renuncia a los grupos parlamentarios, lo que se materializó en la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR. Frente a esta nueva decisión, el Tribunal Constitucional emitió sentencia con fecha 10 de julio de 2018, y dispuso que la reforma era compatible con la Constitución siempre que se interprete en el sentido que no está prohibida la denuncia por supuestos de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas, por lo que podrían conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto (Sentencia 0001-2018-PI/TC).



77. Por otro lado, el día 9 de diciembre de 2016, la bancada de Fuerza Popular presentó una moción de censura en contra del Ministro de Educación, Jaime Saavedra. El pedido se justificaba, según se indicó, en que no se admitirían actos de corrupción en dicho sector, y en que se buscaba la protección de los niños y la defensa de la reforma universitaria. El 14 de diciembre de 2016 el Ministro de Educación, Jaime Saavedra, fue censurado por parte del Congreso de la República. Frente a este acto, asumió como nueva ministra en el sector la educadora Marilú Martens.
78. Las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo empezaron a complicarse, particularmente, en el año 2017. El 22 de mayo de ese año, el primer vicepresidente, Martín Vizcarra, renunció al cargo de Ministro de Transportes y Comunicaciones ante las acusaciones del Congreso de la República relacionadas con presuntas irregularidades en la adenda a favor de Kuntur Wasi para la construcción de un aeropuerto en Chincheros, en la ciudad del Cusco.
79. El 19 de junio de 2017, y ante distintos cuestionamientos por haber entablado comunicación con el contralor Edgar Alarcón en el marco del caso del aeropuerto en la ciudad de Chincheros, Alfredo Thorne, Ministro de Economía y Finanzas, planteó una cuestión de confianza ante el Congreso de la República, la cual fue rechazada dos días después con 88 votos en contra, 11 a favor y dos abstenciones. En virtud de la denegación, Thorne presentó su renuncia al cargo.
80. El 12 de septiembre de 2017, la bancada de Fuerza Popular acordó presentar una nueva moción de censura en contra de la Ministra de Educación, lo cual, según los proponentes, se justificaba en que el gobierno no había resuelto los asuntos que generaron la huelga de maestros. Frente a este nuevo pedido, el día 13 de septiembre de 2017, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, decidió presentar una cuestión de confianza ante el Congreso de la República. Según refirió, ello se realizaba con el propósito de mantener la línea trazada por el gobierno en relación con la política educativa. Un día después, el día 14 de septiembre de 2017, el Congreso de la República, por 22 votos a favor, 77 en contra y 16 abstenciones decidió negar la confianza al gabinete presidido por Fernando Zavala, produciéndose, de esta forma, la crisis total de gabinete.
81. La tensión encuentra uno de sus puntos más álgidos en el mes de diciembre de ese mismo año. El día 15 se difunde, en diversos medios de comunicación, información relacionada con los pagos, efectuados por parte de la empresa Odebrecht a la consultora Westfield Capital, de diversas asesorías realizadas entre los años 2004 y 2007 por una suma total ascendiente a 782.000 dólares. Según las fuentes que propalaron dicha información, la consultora era propiedad del entonces Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski. Por ello, el Congreso de la República decidió iniciar el debate para la destitución del Jefe de



Estado, al que se le atribuyó, según consta en los registros de los debates, “incapacidad moral permanente”.

82. El día 21 de diciembre de 2017, el Congreso de la República procedió a la votación respectiva. La solicitud de vacancia presidencial fue rechazada. La cantidad de votos no fue suficiente para cumplir con la mayoría exigida por la Constitución debido a que diez congresistas del partido político Fuerza Popular, entre ellos, Kenji Fujimori Higuchi, decidieron no votar a favor de la propuesta de su agrupación. Unos días después, concretamente el 24 de diciembre, Pedro Pablo Kuczynski decidió indultar al expresidente Alberto Fujimori Fujimori, quien había sido condenado en el año 2009 a 25 años de prisión por la comisión de diversos delitos. De esta forma, el exmandatario recobró su libertad.
83. En el año 2018 continuaron las fricciones políticas. Es así que, el día 7 de marzo de ese año, distintos congresistas decidieron presentar una nueva solicitud de vacancia presidencial en contra de Pedro Pablo Kuczynski por supuestas nuevas evidencias respecto de sus vínculos con la empresa Odebrecht. Por otra parte, el 20 de marzo fueron revelados ante la opinión pública unos videos en los que, a juicio del congresista de Fuerza Popular Moisés Mamani, se acreditaría que le ofrecieron obras para no votar a favor de la vacancia presidencial. Los congresistas que aparecen en estos videos, muchos de los cuales votaron en contra del pedido de vacancia que fuera formulado en diciembre de 2017, fueron los principales involucrados. Ellos denunciaron una supuesta emboscada por parte de Fuerza Popular.
84. Ante estos hechos, se incrementaron los pedidos para que el Presidente de la República presentara su renuncia. Esto generó que, el día 21 de marzo, Pedro Pablo Kuczynski dimitiera a su cargo. Al hacerse operativa la renuncia, asumió la presidencia Martín Vizcarra el día 23 de ese mismo mes. El 2 de abril del 2018, juramentó el entonces congresista César Villanueva como Presidente del Consejo de Ministros.
85. Mientras estos eventos se desarrollaban, el día 9 de marzo de 2018 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, a través de la cual el Congreso de la República dispuso la reforma de su reglamento con la finalidad de restringir los supuestos en los que el Poder Ejecutivo podía presentar la cuestión de confianza. De conformidad con la modificación efectuada, no procedía la interposición cuando la misma “esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”. El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia 0006-2018-PI/TC, de fecha 6 de noviembre de 2018, declaró, por unanimidad, que esta reforma era contraria a la Constitución.





86. La crisis se agudiza y empieza a generalizarse el día 7 de julio de 2018, ya que se propagaron en los medios de comunicación una serie de audios que revelarían la existencia de redes de corrupción que involucrarían a personas vinculadas al sistema de justicia con distintos sectores empresariales. Ante esta situación, el 28 de julio el Presidente de la República, Martín Vizcarra, presentó seis proyectos de ley. En virtud de estas iniciativas, se creaba la Junta Nacional de Justicia, órgano que reemplazaría al Consejo Nacional de la Magistratura; se prohibía el financiamiento privado de los partidos políticos; se vedaba la reelección para el cargo de congresistas y se promovía el retorno al sistema bicameral dentro del órgano legislativo. El Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, planteó cuestión de confianza para la aprobación de estos proyectos.
87. El Congreso de la República brindó la confianza solicitada e inició la deliberación de los proyectos presentados: el 18 de septiembre se aprobó la creación de la Junta Nacional de Justicia; el 25 de septiembre se aprobó la reforma sobre financiamiento de partidos; el 4 de octubre aprobó la propuesta para la no reelección del cargo de congresista y la del retorno a la bicameralidad. Para culminar el procedimiento, se requería la aprobación por referéndum de las propuestas, lo cual se realizó el domingo 9 de diciembre de 2018. Una gran cantidad de la población respaldó las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.
88. Por otro lado, el 31 de octubre de 2018 el Poder Judicial dispuso la aplicación de la medida de prisión preventiva por un espacio de 36 meses en contra de la excandidata presidencial Keiko Sofía Fujimori Higuchi, a quien se le atribuyó la presunta comisión del delito de lavado de activos en el financiamiento de la empresa Odebrecht a sus campañas electorales, particularmente desde el año 2011.
89. En el año 2019 continuaron distintos actos que revelaban la existencia de una crisis general a nivel de la clase política. El 8 de marzo de ese año, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, renunció a su cargo, y fue reemplazado por Salvador del Solar. En la actualidad, el exfuncionario cumple con una orden de prisión preventiva en el marco del proceso penal que se sigue en su contra por presuntos actos de corrupción vinculados con la empresa Odebrecht. También tiene en una investigación abierta por la posible comisión del delito de tráfico de influencias.
90. El 10 de abril de 2019, el Poder Judicial ordenó la detención, por un período de 10 días, del expresidente Pedro Pablo Kuczynski, quien es investigado por presuntos actos de corrupción relacionados con la empresa Odebrecht. Con posterioridad, el Poder Judicial ordenó su prisión preventiva por 36 meses. Esta medida, posteriormente, sería modificada a arresto domiciliario. Durante este rango de días, concretamente el 17 de abril de 2019, el expresidente Alan García Pérez se



suicidó en su hogar mientras se desarrollaba una diligencia fiscal en el marco de una investigación que lo vinculaba con la presunta comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico de influencias y colusión.

91. El 4 de junio del año 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presentó una cuestión de confianza ante el Congreso de la República para la aprobación de seis proyectos de ley vinculados, especialmente, a la lucha anticorrupción: (1) iniciativa de reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidato; (2) reforma legal para la democracia interna, y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos; (3) reforma a la Ley Orgánica de Elecciones respecto del Sistema Electoral Nacional; (4) reforma a la Ley de Organizaciones Políticas, Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales; (5) reforma de la Ley de Organizaciones Políticas y de la Ley 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal respecto al financiamiento de organizaciones políticas; y, (6) propuesta de reforma constitucional en relación con el proceso para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.
92. Al día siguiente de presentados estos proyectos, el Congreso de la República, por 77 votos a favor, 44 en contra y 3 abstenciones, otorgó la confianza solicitada, y empezó a analizar la viabilidad de las propuestas formuladas. Todas las iniciativas terminaron de ser deliberadas y aprobadas el día 25 de julio de 2019.
93. En el mensaje a la nación del día 28 de julio de 2019, el Presidente de la República propone el adelanto de elecciones generales como una forma de culminar con la crisis política que envuelve al Ejecutivo y al Legislativo. Presentó, a tales efectos, un proyecto de ley que solicitó que sea examinado por el Congreso de la República. El 26 de septiembre del mismo año, dicha propuesta fue archivada por la Comisión de Constitución. Al día siguiente, el Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza relacionada al proceso de elección de los magistrados de este Tribunal, ya que, según afirmaba, se había hecho de una forma inusualmente célere y sin adoptar medidas que garanticen la transparencia del proceso.
94. El Congreso de la República continuó con la elección de los candidatos, por lo que el Presidente de la República, al entender como denegada la confianza, dispuso su disolución a través de un mensaje a la nación. Con posterioridad a dicho acto, el Poder Legislativo dispuso la suspensión del Presidente de la República para el ejercicio de sus funciones, medida que no tuvo efecto al ejecutarse el cierre del Congreso de la República.



95. Una vez expuesto el contexto previo de tensión entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, este Tribunal considera necesario efectuar algunas consideraciones en torno a la cuestión de confianza en nuestro ordenamiento constitucional, ya que ello será primordial para examinar el fondo de la presente controversia.

#### §4. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL PERUANO

96. En el ordenamiento constitucional peruano la cuestión de confianza se encuentra regulada en los artículos 130 y 133 de nuestra norma suprema. Ahora bien, este Tribunal considera que, si bien el otorgamiento de confianza tiene una marcada impronta histórica en los regímenes parlamentarios, es necesario precisar que su naturaleza y límites en el ordenamiento constitucional peruano tienen que ser examinados desde la óptica de nuestra especial forma de gobierno.
97. En ese sentido, el artículo 130 de la Constitución establece que “(d)entro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza”. Esta disposición regula lo que se ha denominado como cuestión de confianza obligatoria, y que se relaciona con el acto de investidura. En los regímenes parlamentarios, ello es una cuestión lógica que se deriva de dicha forma de gobierno, y esto en la medida en que el gobierno en estos modelos procede del mismo Parlamento. De hecho, en otras experiencias en las que se desea recalcar que el gobierno no ostenta dicho origen, simplemente se opta por suprimir este acto o simplemente no regularlo.
98. Esta situación suele presentarse en los regímenes parlamentarios, en los cuales el gobierno procede del partido político que cuenta con mayoría en el Congreso de la República. En esta clase de modelos, el acto de investidura sería un acto irrelevante, pues el desarrollo de nexos y vínculos entre el Ejecutivo y el Legislativo ya se materializaría con la designación del líder del partido político con mayoría en el Parlamento como Primer Ministro. En efecto, cuando la elección del gobierno “se confía al cuerpo electoral que predetermina una mayoría parlamentaria, el *leader* del partido mayoritario es nombrado formalmente por el Jefe de Estado sin necesidad de un ulterior voto parlamentario de confianza” [De Vergottini, Giuseppe (1983). Derecho Constitucional Comparado. Madrid: Editorial Espasa-Calpe S.A, p. 311].
99. En el caso peruano, en el que propiamente no nos encontramos en un régimen parlamentario, la finalidad del artículo 130 de la Constitución radica en establecer puentes de comunicación y diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pues ello puede materializarse en el desarrollo de una articulada política general de



gobierno que beneficie a la población. Lo que se pretende, de esta forma, es que los ministros electos para el cargo cuenten con un nivel aceptable de aprobación por parte del Congreso de la República.

100. Por otro lado, el Tribunal también advierte que nuestros constituyentes han optado por regular, en el artículo 133 de la Constitución, una suerte de cuestión de confianza facultativa, en la que el Presidente del Consejo de Ministros plantea al Congreso de la República un pedido a nombre del mismo Consejo. Esta disposición se encarga de precisar que, si “la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete”.
  101. El artículo 132 de la Constitución, en esta misma línea, también regula una cuestión de confianza facultativa, aunque vinculada con un pedido efectuado por un ministro en particular. Las consecuencias, en este caso, serían exactamente las mismas que una eventual denegación de confianza en el contexto del artículo 133: el ministro al que no se le brinde está obligado a presentar su dimisión. Según se había advertido *supra*, dentro de la práctica parlamentaria del siglo XIX ya se habían presentado casos en los que el Poder Ejecutivo aceptaba la dimisión de ministros que no contaban con la confianza o el respaldo del Congreso de la República o de alguna de sus cámaras.
  102. A diferencia del acto de investidura, en el que el Presidente del Consejo de Ministros expone la política general del gobierno o hace referencia a las principales medidas que adoptará su gestión, en este segundo escenario —esto es, el previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución— se presenta un supuesto particular, y que, de hecho, ha sido sometido a conocimiento de este Tribunal. En efecto, lo que este supremo intérprete de la Constitución debe dilucidar es si la postergación del proceso de elección de los magistrados de este Tribunal, así como la necesidad de adoptar medidas que permitan garantizar la transparencia de dicho procedimiento, es una materia que puede ser sometida a cuestión de confianza ante el Congreso de la República.
  103. En ese sentido, y a fin de determinar la constitucionalidad del accionar del Poder Ejecutivo, es necesario recordar algunos aspectos centrales que fueron esbozados en la Sentencia 0006-2018-PI, pues ello permitirá determinar la naturaleza y los alcances de la cuestión de confianza en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución.
- 4.1. Consideraciones acerca de la cuestión de confianza en la Sentencia 0006-2018-PI/TC**
104. Este Tribunal tuvo la oportunidad, a propósito de unas reformas realizadas al Reglamento del Congreso, de hacer algunas precisiones en torno a la cuestión de



confianza en el ordenamiento constitucional peruano. En aquella oportunidad, se precisó que su razón de ser radicaba en ser una institución que, en manos del Ejecutivo, fue introducida en nuestro constitucionalismo “como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del *principio de balance entre poderes*” [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 61].

105. La existencia de esta institución se remonta a la Constitución de 1933, y, en el momento en que fue reconocida por primera vez, se tenía serias dudas en cuanto a la viabilidad de su aplicación. Se estimó, en aquel entonces, que difícilmente los ministros plantearían una cuestión de confianza en un modelo en el que los orígenes del Ejecutivo y el Legislativo se dan por cuerdas separadas. Sobre ello, se sostuvo que, en nuestro sistema, “los Gabinetes son obra del Presidente, y las Cámaras, que no los forman, no hacen considerables esfuerzos para sostenerlos. Los ministros que insinúan la amenaza de irse encontrarán comúnmente facilidades para cumplirla y preferirán, por lo tanto, no hacerla sino en casos extremos” [Villarán, Manuel Vicente (1994). La posición constitucional de los ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco S.A Editores, p. 176].
106. Del mismo modo, hemos tenido la oportunidad de precisar que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros “ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera” [Sentencia 0006-2018-PI/TC, fundamento 75].
107. La pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica, como no podía ser de otra forma, que no exista alguna disposición constitucional que regule los supuestos en los que ella puede ser presentada. Y ello es, además, una tendencia mayoritaria en el Derecho Constitucional comparado. En efecto, si es que la *norma normarum* diseñara esos casos hipotéticos, la cuestión de confianza dejaría de ser una potestad discrecional del ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada.
108. Este extenso marco de escenarios no debe ir de la mano con uso indiscriminado de la cuestión de confianza, y es que, como es evidente, el que ello ocurra generaría consecuencias perniciosas para el Ejecutivo, el Legislativo, y para la población misma, que sería testigo de una constante pugna que no necesariamente se traduciría en un mejor uso de dicha institución.
109. En ese orden de ideas, importante es recordar que nuestro ordenamiento constitucional vigente ha previsto, de manera cercana a lo que se hizo en la Constitución de 1979, que la denegación de confianza al Consejo de Ministros vaya aparejada con la potestad del Presidente de la República de, si así lo estimare



conveniente, disolver el Congreso de la República. Tal posibilidad fue reconocida como una reacción a las constantes mociones de censura presentadas durante el primer gobierno de Fernando Beláunde Terry (1963-1968).

110. De esta forma, el uso constante de la cuestión de confianza puede generar no solo un palpable escenario de ingobernabilidad, en la medida en que las fricciones estarían más presentes que los conductos de diálogo y cooperación entre ambos órganos. Esto se traduciría en el hecho que, en el caso del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros tengan que cambiar de forma recurrente —en el supuesto que no se les brinde la confianza— a los ministros que integran el Consejo —lo que, claro está, perjudica el desarrollo y la continuidad de las políticas trazadas por la gestión respectiva—; mientras que, en el caso del Congreso de la República, particularmente cuando la confianza es solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros, la denegación respectiva a dos consejos puede culminar en la disolución del órgano legislativo. Cualquiera de los dos escenarios genera inestabilidad e incertidumbre en cuanto a nuestro desarrollo como nación.
111. Ahora bien, en un intento de evitar el uso excesivo de la cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros, la Constitución de 1993 ha introducido una serie de límites de carácter formal, los cuales pretenden evitar que dicha institución sea empleada con el único propósito de propiciar el cierre del Congreso de la República. Estos, que se encuentran contenidos en el artículo 134 de la Constitución, son: (i) que no puede disolverse el Congreso de la República en el último año de su mandato; (ii) no puede ser disuelto bajo estado de sitio; y que, (iii) la Comisión Permanente del Congreso no puede ser disuelta.
112. Es interesante apreciar que, a diferencia de la Constitución vigente, el texto de 1979, en un intento de evitar que la disolución sea una medida constante a ser empleada por el Ejecutivo, introdujo supuestos tales como que: (i) la disolución operaba únicamente cuando se hubiese denegado la confianza a tres consejos de ministros (artículo 227); (ii) tampoco se permitía esta posibilidad en estados de emergencia, y no solo en los de sitio (artículo 229); y, (iii) solo podía ser empleada por el Presidente de la República en una sola oportunidad durante su mandato (artículo 229). Sobre ello, se sostuvo que “la disolución parlamentaria puesta simple y llanamente al arbitrio o a la discreción del Poder Ejecutivo, es muy peligrosa para la Cámara, porque significa una Espada de Damocles permanente sobre el Congreso o la Cámara de Diputados” [Intervención del asambleísta Ramírez del Villar. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 314].
113. Sin embargo, esta regulación no impidió que, el 5 de abril de 1992, el Congreso de la República fuera disuelto. Y es que, en buena cuenta, el uso moderado de estas instituciones, que son esencialmente de naturaleza política, encuentra un



límite principal en el *self-restraint*, esto es, en el autocontrol que los mismos órganos deben procurar en aras de favorecer la gobernabilidad en el seno de una sociedad democrática.

114. Este Tribunal, en consecuencia, no puede sino exhortar a que ambos órganos estatales velen por emplear los conductos más drásticos de sanción, esto es, la censura y los pedidos de confianza, para asuntos que revistan un considerable impacto para la administración y el desarrollo de la sociedad peruana, pues de ello dependerá el inicio de políticas de concertación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

#### 4.2. Cuestión de confianza, partidos políticos y democracia

115. Expuesto lo anterior, este Tribunal estima necesario efectuar algunas consideraciones en torno al empleo de la cuestión de confianza en nuestro sistema político, con el propósito de desarrollar criterios que permitan dilucidar la constitucionalidad del cierre del Congreso de la República.
116. Se ha sostenido, particularmente en el desarrollo de la audiencia pública, que la disolución del Congreso de la República es una herramienta de *ultima ratio* que, al confiar en el criterio del pueblo como titular de la soberanía, permite que sea este el que termine por decidir si muestra su respaldo a la decisión de cerrar el órgano legislativo. Esta afirmación, en el ordenamiento constitucional peruano, ostenta matices que es obligación de este Tribunal destacar.
117. La idea según la cual la disolución del Congreso de la República (o de una de sus cámaras, en las experiencias que cuentan con parlamentos bicamerales) es una forma de otorgar a la población la posibilidad de dirimir el conflicto entre los poderes tiene un mayor sentido en experiencias cercanas al gobierno parlamentario, particularmente en aquellas en las que esencialmente se disputan el poder dos o tres partidos políticos. Convocar al pueblo a las urnas en estos casos fue ciertamente un proceso que fue de la mano con la paulatina democratización del derecho electoral, ya que se entendió que existía una configuración tripartita del poder, en la cual el electorado decidía acerca del partido político que le tocará gobernar en los escenarios en los que se presenten tensiones muy agudas entre el Ejecutivo y el Legislativo.
118. Del mismo modo, en el Derecho Constitucional comparado se han presentado escenarios en los que se ha concedido a una parte de los ciudadanos el derecho de solicitar la disolución de la cámara de representación popular [Schmitt, Carl (2011). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, p. 339]. No sorprende, por ello, que se haya sostenido que, en estos escenarios, se conduce al pueblo a un auténtico referéndum.



119. Sin embargo, para que la decisión de disolver el Congreso de la República cuente con un genuino veredicto popular, es necesario considerar la existente estructura de los partidos políticos. En ese sentido, en un sistema multipartidista, como lo es ciertamente el peruano “el resultado es dudoso, ya que raramente permite una interpretación clara y definitiva de la voluntad del electorado [*cf.* Loewenstein, Karl (2018). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Ariel, p. 281]. El que esto sea así depende, evidentemente, de la responsabilidad con la que la clase política aborde la situación de los partidos. Ya este Tribunal, en una anterior oportunidad, ha sostenido que “la adecuada protección de la democracia representativa implica una reforma de carácter integral, por lo que las modificaciones parciales, y que son visibles solo en el corto plazo no terminan de resolver los males endémicos que afectan a nuestro sistema político” [Sentencia 0006-2017-PI/TC, fundamento 17].
120. Del mismo modo, la excesiva cantidad de partidos políticos —los cuales, en muchos casos, incluso no ostentan una ideología palpable para el ciudadano elector—, también genera la necesidad de forjar alianzas, sea al interior del Congreso de la República o en el mismo Poder Ejecutivo. De hecho, el acto de investidura es una forma de incentivar que la composición del Consejo de Ministros se encuentre en sintonía con la mayoría de integrantes del Poder Legislativo. Sin embargo, ese sistema, a veces degenerado en la práctica, termina también por crear coaliciones endebles. No sorprende, en ese sentido, que en los países en los que existen gabinetes de un solo partido estos tiendan “a ser más duraderos que los gabinetes de coalición. Cambio de gabinete de coalición es solo un retoque”. [Lijphart, Arend (1999). *Las democracias contemporáneas*. Madrid: Editorial Ariel, p. 129].
121. Otro asunto que tiene que ver con el principio democrático y los partidos políticos en lo atinente a la cuestión de confianza es el relacionado con la reiteración con la que el Ejecutivo recurre a este mecanismo. En los regímenes parlamentarios, a los cuales debe la cuestión de confianza en su origen, esta situación no ha sido necesariamente frecuente, y ello en la medida en que es usual que tanto el Gobierno como el Parlamento deriven de la misma agrupación política. De hecho, un factor que explica que, en nuestro modelo, la disolución no haya sido empleada bajo la vigencia de la Constitución de 1993 es el que el Presidente de la República haya pertenecido a la misma agrupación política —o al menos a una con la que tenga un importante grado de afinidad— de la mayoría de integrantes del Congreso de la República.
122. En ese sentido, los mecanismos de fiscalización y control eran ejercidos, en esencia, por los grupos parlamentarios que eran minoría al interior del órgano legislativo. Esta lógica, entendida desde la coincidencia de los partidos políticos a los que pertenecían el Poder Ejecutivo y la mayoría congresal, explica la razón por la cual, en los gobiernos anteriores, en muy pocas oportunidades se planteó la





cuestión de confianza por parte del Presidente del Consejo de Ministros. Se ha señalado, al respecto, que el control parlamentario “ha de insertarse en los Parlamentos de América Latina no —como suele suponerse— dentro de la lógica de confrontación entre Ejecutivo y Legislativo, sino principalmente en una lógica gradual entre mayorías y minorías, al interior del Congreso” [Planas Silva, Pedro (2001). Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina. Tomo II. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p. 694].

123. De hecho, el caso peruano es bastante especial, ya que podría incluso asumirse que una votación de no confianza del Legislativo a un Ejecutivo elegido por vía popular sería vista como un desafío a la voluntad popular y a la legitimidad democrática. En algunas experiencias del Derecho comparado esta es la razón por la cual la denegatoria de confianza va ligada con la potestad de disolver el Congreso de la República o, al menos, la de una de sus caámaras [*cfr.* Lijphart, Arend (1999). Las democracias contemporáneas. Madrid: Editorial Ariel, p. 121].
124. La situación es aún más compleja en los escenarios en los que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cuentan con integrantes de distintas agrupaciones políticas. En estos casos, puede darse el escenario que el Congreso de la República haga un reiterado uso de las herramientas de control parlamentario. De este modo, es frecuente que, en los supuestos en los que el Ejecutivo pertenezca a una agrupación minoritaria o endeble, este empleará de manera frecuente la cuestión de confianza como una herramienta de protección [Blondel, Jean (1972). Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos. Madrid, p. 427]. El uso de la institución, en consecuencia, suele estar ligado a la correlación de fuerzas políticas que integran el órgano legislativo.
125. Es así que la disolución del Congreso de la República, aunque sea ciertamente una medida de *ultima ratio* en el marco de nuestra Constitución vigente, no debe ser vista como una práctica anómala o antidemocrática. De hecho, en los países adscritos a la fórmula parlamentaria de gobierno, particularmente los europeos, han aumentado los escenarios en los que se ha planteado la cuestión de confianza, lo que ha supuesto que incluso se hayan aumentado los propósitos perseguidos por ella.
126. Sin embargo, como se ha advertido *supra*, el hecho que se trate de una medida permitida por nuestra Constitución no debe suponer que se trate de una figura que deba ser de uso común o reiterado. Este Tribunal advierte que, en nuestro ordenamiento, el Poder Ejecutivo —particularmente a través de la figura del Presidente de la República, la cual ha sido moldeada bajo la noción de irresponsabilidad política—, ostenta una posición privilegiada, la cual debe ser asumida con moderación y responsabilidad, en la medida que se trata del funcionario de más alto rango y que, en ese sentido, representa a la nación peruana.



127. Por ello, en sintonía con el principio de balance o equilibrio de poderes, se deben buscar otras formas de solución de las tensiones políticas, y solo cuando ellas se hayan agotado, acudir a mecanismos como el de la disolución del Congreso de la República. En este contexto, lo que corresponde a este Tribunal es determinar si es que el uso que ha hecho el Poder Ejecutivo de la cuestión de confianza en los casos que han sido presentados en el escrito de la demanda se condicen, o no, con el espíritu y la esencia de la Constitución.

#### **4.3. Consideraciones acerca del otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza en el ordenamiento constitucional peruano**

128. En los acápites anteriores este Tribunal ha efectuado algunas consideraciones en torno a la cuestión de confianza y cómo ha ido implementándose progresivamente en la historia constitucional nacional. Resta, sin embargo, analizar la forma cómo el Congreso de la República opta por brindar la confianza en nuestro ordenamiento constitucional. En ese sentido, es pertinente distinguir el otorgamiento de confianza según se trate de los supuestos obligatorios del artículo 130, o de los facultativos regulados en los artículos 132 y 133 de la Constitución.

##### **A) Otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza en el supuesto contenido en el artículo 130 de la Constitución**

129. El artículo 130 de la Constitución regula lo que aquí se ha denominado como el acto de investidura, el cual permite que el Consejo de Ministros presente la política general de su gestión y las principales medidas para implementarla. Se trata, ciertamente, de una presentación, en términos considerablemente amplios, de las medidas y el rumbo que adoptará la gestión respectiva. En ese sentido, por el especial carácter que reviste el acto de investidura, y tratarse de un intercambio general que en esencia busca iniciar y enlazar al Ejecutivo y al Legislativo, la forma en la que es posible advertir la aprobación o la denegación de confianza es, como no podía ser de otra forma, a través del acto de votación en el Pleno del Congreso.

130. En efecto, esta presentación inicial que formula el Presidente del Consejo de Ministros permite establecer puentes de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se ha señalado que en este acto se desarrolla un importante “debate técnico y científico, pero también político, porque las distintas fuerzas representadas en el Parlamento tendrán la ocasión de oponer sus reparos críticos, denunciar lo que son intereses prioritarios tras un programa general y formular ante el país sus concepciones alternativas. Un debate de este tipo es altamente esclarecedor y sirve para profundizar la conciencia política del país” [Bernaes, Enrique y Rubio, Marcial (1985). Constitución y Sociedad Política. Lima: Mesa Redonda Editores, p. 386].



131. La denegatoria de confianza de esta propuesta general significará que el Presidente de la República deba optar por una fórmula más amplia de consenso con la línea política trazada por la mayoría del Congreso de la República. En estos casos, la denegatoria de la confianza suele estar plasmada en un acto expreso del órgano legislativo, el cual es la votación. No suele presentarse, en los escenarios a los que se refiere el artículo 130, algún problema respecto de la posibilidad de una *denegación tácita* de la confianza, ya que no es objeto de debate una propuesta particular, sino el eje mismo de las medidas a ser empleadas por el gobierno.
132. Y es que, al menos en lo que respecta al acto de investidura, los grupos parlamentarios tendrán bastante marcado el sentido de su votación, el cual se fundamentará, principalmente, en el perfil de las personas que integran el gabinete, así como en la esencia de las medidas a ser empleadas en su gestión. De esta forma, para este Tribunal difícilmente existirá la posibilidad, en lo que respecta a la presentación efectuada por el Consejo de Ministros en virtud del artículo 130 de la Constitución, que exista alguna aceptación o denegación tácita de la confianza. El acto expreso que reflejará la voluntad congresal será el de la votación.
- B) Otorgamiento y denegación de la cuestión de confianza en el supuesto contenido en los artículos 132 y 133 de la Constitución**
133. El otorgamiento y la denegación de la cuestión de confianza no es, sin embargo, tan sencillo de dilucidar en relación con los pedidos basados en los artículos 132 y 133 de la Constitución, y esto obedece al amplio espectro de medidas que pueden ser sometidas a consideración del Congreso de la República por parte del Consejo de Ministros.
134. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en el acto de investidura, en estos casos suelen someterse a confianza del Congreso de la República la adopción de una considerable cantidad de medidas. Sin embargo, no puede dejar de considerarse que, lo que será objeto de análisis por el órgano legislativo es una cuestión que, de ser planteada así por el Presidente del Consejo de Ministros, puede generar la crisis total del gabinete. De este modo, decidir algo tan esencial para la gestión del Poder Ejecutivo, y cuya negación supone la existencia de una crisis total del Gabinete, es algo que amerita que la decisión tenga que ser, en principio, de carácter expreso y a través del acto de la votación.
135. La necesidad que la manifestación sea, en principio, de carácter expreso se justifica en que nuestra forma de gobierno no se fundamenta, a diferencia de las experiencias estrictamente basadas en los esquemas de los regímenes parlamentarios, en que el origen del gobierno provenga del mismo ente legislativo. En esos modelos, en la medida en que los jefes de gobierno suelen



provenir de la mayoría parlamentaria, tiene sentido que exista un importante margen de flexibilización para determinar cuándo el Ejecutivo ha perdido la confianza de las cámaras, o de alguna de ellas. No ocurre lo mismo en el caso peruano, en el que el uso de la denegación de confianza tiene una connotación especial debido a que los ministros son designados por parte del Presidente de la República con previo acuerdo con el Presidente del Consejo de Ministros, y aquel, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, es también electo por sufragio popular para ostentar dicho cargo.

136. Ahora bien, el que esto sea así no supone que este Tribunal sea ajeno a advertir la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad. En realidad, las mismas circunstancias en las que se desenvuelve la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso de la República.
137. De hecho, este amplio abanico de supuestos hace recomendable que este Tribunal no establezca reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza. En efecto, no queda ninguna duda que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales —como el presentado en este caso—, sea posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada.
138. Es importante precisar que, al menos en nuestra forma de gobierno, no existe el mismo grado de flexibilidad para el análisis de la voluntad del Congreso de la República que suele presentarse, por ejemplo, en los modelos adscritos al régimen parlamentario. En realidad, es bastante usual que, en esas experiencias, los gabinetes o los ministros dimitan ante la no aceptación de algún proyecto de ley o propuesta formulada ante los órganos legislativos. Esto obedece a que, según entienden, ya no gozan de su confianza. Y esto suele presentarse aun cuando no se haya presentado alguna moción de censura en su contra. Por ejemplo, se ha recordado que, en países como Inglaterra, se han presenciado casos como el del Primer Ministro Robert Walpole, el cual, en 1742, dimitió luego que la Cámara de los Comunes rechazara una iniciativa suya. Esto suponía que había perdido no la confianza del Rey, sino la del Parlamento, pese a que este no había hecho una manifestación expresa en ese sentido. Se dice que esta decisión se adoptó con el propósito de que dicha cámara “tomara conciencia de su poder para influir o modificar las decisiones del gabinete; y luego, para obligar a formar un nuevo gabinete que encarne mejor la tendencia mayoritaria en la Cámara” [Planas Silva, Pedro (2001). Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina. Tomo



II. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 708-709]. De hecho, en ese país, se ha admitido una suerte de “censura implícita” cuando se rechazan los proyectos de ley formulados por el gobierno, y ello porque, pese a que ningún parlamentario ha planteado alguna moción en particular, se asume que la no aceptación de la iniciativa puede interpretarse como una ruptura en la relación de confianza que se estableció con la mayoría que integra las cámaras.

139. Ahora bien, y a diferencia de otras experiencias en el Derecho comparado, en el caso peruano nos encontramos ante una forma de gobierno *sui generis*, ya que, como fuera señalado *supra*, parte de una base presidencialista sobre la cual se han agregado algunas instituciones propias del parlamentarismo. De hecho, ambos órganos, Ejecutivo y Legislativo, gozan de un importante nivel de legitimidad popular en la medida en que ambos son electos de manera directa por parte de la ciudadanía.
140. Es importante para este Tribunal dejar en claro que ello no supone el otorgamiento de un cheque en blanco a favor del Presidente de la República. En realidad, en el caso que se pretenda, de manera reiterada, interpretar que las cuestiones de confianza que han sido votadas a favor del Presidente del Consejo de Ministros se asuman como denegadas —con el propósito de poder disolver el Congreso de la República— ello solo generará un serio desgaste para el mismo gobierno, así como el eventual cuestionamiento del respeto al equilibrio de poderes. Es bastante improbable que un gobierno que demuestre, de manera recurrente, que le es sumamente dificultoso adoptar medidas de coordinación con el Congreso de la República pueda gozar de un importante nivel de lealtad popular.
141. En todo caso, es también bastante claro que, frente al uso de esta clase de excepciones por parte del Poder Ejecutivo, este Tribunal tendrá competencia para determinar si su proceder fue o no acorde con la Constitución. Que el supremo intérprete constitucional pueda, también, intervenir en este proceso es un límite importante, ya que podrá determinar, en los supuestos que así lo ameriten, la incompatibilidad del accionar del Poder Ejecutivo con la Constitución, con todas las consecuencias políticas y jurídicas que ello conlleva.
142. En virtud de lo expuesto, corresponde a este Tribunal analizar el caso concreto, a fin de determinar si el acto de disolución del Congreso de la República realizado mediante el Decreto Supremo 165-2019-PCM, fue o no conforme con la Constitución.

## §5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

### A) Argumentos de las partes



143. La parte demandante ha sostenido que la figura de la “denegación fáctica” no tiene ninguna clase de cabida de conformidad con nuestra Constitución. Ha sostenido, al respecto, que la única forma de evidenciar la voluntad congresal es a través del acto de votación. De este modo, al votarse, a través de una mayoría simple, por brindar la cuestión de confianza al Consejo de Ministros encabezado por Salvador del Solar, no existía motivo alguno para que el Presidente de la República interpretara que ella había sido denegada.
144. Por su parte, el Poder Ejecutivo, parte demandada en este caso, alega que la disolución se basó en que, al continuar con el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal, se ha entendido que el Congreso de la República denegó la cuestión de confianza planteada. En ese sentido, al ser la segunda oportunidad en que ello ocurría, procedió a disolver el Congreso de la República a través del procedimiento previsto en el artículo 134 de la Constitución.

#### **B) Determinación de los hechos**

145. Ahora bien, para que este Tribunal examine la viabilidad constitucional de lo planteado por el Poder Ejecutivo, es indispensable examinar los hechos que generaron la denegatoria de la segunda cuestión de confianza.
146. El día 30 de septiembre de 2019, el entonces Presidente del Consejo de Ministros acudió al recinto del Congreso de la República con el propósito de plantear la cuestión de confianza ante el Pleno en relación con la posibilidad de postergar el proceso de elección de magistrados de este Tribunal, así como de proponer una serie de lineamientos en relación con la implementación de una serie de mecanismos que garanticen la transparencia del mismo. Luego de algunas dificultades, pudo ingresar a la sala de deliberaciones y, en el espacio de tiempo concedido por un congresista, presentó el pedido de confianza respectivo. Esto ocurrió a las 11:45 horas.
147. En su presentación, el entonces Presidente del Consejo de Ministros hizo referencia al contexto político. Preciso que el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal debía realizarse con importantes signos de transparencia, pues se trata de una corte que conoce los asuntos más importantes a nivel nacional. Del mismo modo, enfatizó que era consciente que el acto de elección es una competencia exclusiva del Pleno del Congreso, por lo que, según afirmó, su pedido de cuestión de confianza no había sido formulado con el propósito de irrogarse una competencia que no le corresponde al Ejecutivo, sino que su finalidad era postergar la selección con el propósito de promover la realización de un procedimiento abierto, en el que sea posible conocer a los candidatos que integrarían el Tribunal y que se pueda, del mismo modo, formular las tachas respectivas a las candidaturas.



148. Es así que, en su pedido, planteó la cuestión de confianza en relación con el procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal, para lo cual presentó un proyecto de reforma a la ley orgánica que rige a la institución. En los términos en los que fue planteado el pedido por el Presidente del Consejo de Ministros, se advierte que el pedido fue formulado en relación con dos aspectos: (i) la aprobación de un proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y, (ii) la paralización del procedimiento de elección de los magistrados, con el propósito que el mismo pueda continuar en un momento posterior, y luego que se permita la participación de la sociedad civil y, de esta manera, se pueda fiscalizar el procedimiento respectivo.
149. En relación con el primer punto, el Presidente del Consejo de Ministros sostuvo, tal y como se puede advertir de la grabación de la sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, que “debido a nuestra preocupación hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado a este Congreso, y por el cual, en nombre del Consejo de Ministros, hago cuestión de confianza en este mismo momento” [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:44 horas].
150. En lo que respecta al segundo punto, también agregó el Presidente del Consejo de Ministros que su intervención se hacía con el propósito de “que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue, si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento” [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:44 horas]. Una vez planteada la cuestión de confianza, el entonces Presidente del Congreso sostuvo que el pedido sería debatido luego de elegir a los magistrados de este Tribunal, o, en su defecto, en la siguiente sesión [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 11:49 horas].
151. Es en ese contexto que se dio inicio al proceso de elección de magistrados a este Tribunal. Para ello, se brindó el uso de la palabra a los voceros de distintos grupos parlamentarios. Una vez rechazada la cuestión previa planteada por la congresista Indira Huilca Flores, por 34 votos a favor y 80 en contra, se continuó con el proceso. Fue así que, a las 13:33 horas, se dio inicio al acto de votación. A las 13:35 horas, se votó a favor de la candidatura de Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, quien obtuvo 88 votos favorables, 3 en contra y 2 abstenciones.
152. Posteriormente, se procedió a votar la candidatura de Manuel Sánchez-Palacios Paiva, quien obtuvo 73 votos favorables, 6 en contra y 13 abstenciones, por lo que no contó con la mayoría exigida por la Constitución y por la ley para ser electo como magistrado de este Tribunal. Ante esta situación, el entonces Presidente del Congreso de la República precisó que la sesión para continuar con la elección se



reanudaría el día martes 1 de octubre de 2019 [Sesión del Pleno del Congreso del día 30 de septiembre de 2019, a las 13:42 horas].

153. La sesión del Pleno del Congreso se reanudó, según consta en los registros, a las 16:15 horas. En ese momento, los congresistas debatieron sobre la cuestión de confianza, ya que varios legisladores sostenían que, con el acto de la votación, debería entenderse como denegada la confianza, por lo que el Presidente de la República debería proceder a disolver el Congreso de la República. A las 17:33 horas, el Jefe de Estado anunció que daría un mensaje a la nación peruana, lo cual ocurriría de manera paralela al debate sobre la cuestión de confianza en el Palacio Legislativo.

154. Durante su mensaje, el Presidente de la República precisó que:

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

Ante la denegación fáctica de la confianza, y en respeto irrestricto de la Constitución Política del Perú, he decidido disolver constitucionalmente el Congreso y llamar a elecciones de congresistas de la República.

Este es un acto constitucional previsto en el artículo 134 de la constitución. Como lo mencionó el jurista Marcial Rubio, la disolución de un congreso tiene como función lograr una nueva elección parlamentaria y que sea finalmente el pueblo quien defina a quien le da la razón: Si a la mayoría parlamentaria que hoy disuelvo y se ha opuesto al ejecutivo o si le da la razón al ejecutivo eligiendo una nueva mayoría.

155. De esta forma, a las 17:41 horas, el Presidente de la República procedió a anunciar la disolución del Congreso de la República. Para este momento, el órgano legislativo, por 50 votos a favor, 31 en contra y 13 abstenciones, había votado a favor de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros.

**C) Análisis de constitucionalidad de la cuestión de confianza planteada a propósito de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional**





### C.1) La posibilidad de plantear cuestión de confianza para reformar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional

156. Como se ha podido advertir en el presente caso, la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo el 30 de setiembre de 2019 estuvo dirigida a buscar que se garantice un proceso transparente en la elección de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. Para tal efecto, presentó el Proyecto de Ley 4847-2019-PE que buscaba reformar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, respecto del cual el Presidente del Consejo de Ministros planteó la referida cuestión de confianza.
157. Ahora bien, sobre la posibilidad de plantear una cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley que busca reformar un artículo de una ley orgánica, es oportuno recordar que este Tribunal ha señalado que “la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera” [Sentencia 0006-2018-P1/TC, fundamento 75]. En ese sentido, el día 30 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros sustentó en el Congreso de la República la importancia que para el Poder Ejecutivo significaba que el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional se llevará a cabo con márgenes amplios de transparencia y participación ciudadana. Al respecto, señaló lo siguiente:

La crisis política que atravesamos se ha convertido en una crisis de legitimidad que ha herido profundamente la confianza de la ciudadanía en todos nosotros. De ahí la razón por la cual el gobierno planteó el 28 de julio un proyecto de adelanto de elecciones, para que juntos nos fuéramos y se abriera un nuevo capítulo en nuestro país.

Estamos aquí porque consideramos, si recordamos, que en el 2014 pasaron tres meses, entre la instalación de la Comisión Especial y la presentación al Pleno, y en el 2017 pasaron apenas 6 días para el mismo lapso, para elegir a un integrante, este año han pasado solo 5 días. ¿Tienen derecho nuestros ciudadanos o no a conocer si, por ejemplo, los postulantes, independientemente de su inclinación política, que la pueden tener, por ejemplo, son militantes de un partido?

¿Tienen derecho a saber, por ejemplo, si alguno o alguna de los postulantes ha sido abogado de algún líder político, de un partido político? No tendría nada de malo. ¿No tenemos derecho a saber?



¿Tiene derecho la ciudadanía a saber, por ejemplo, qué posiciones públicas han asumido las personas que postulan al Tribunal Constitucional respecto de los casos más difíciles?

Tenemos derecho.

No estamos permitiendo que la ciudadanía sepa quiénes son los que van a acceder a la más alta magistratura de interpretación constitucional. Eso pensamos, señor Presidente.

Hiere la legitimidad de un proceso que en el pasado ha sabido lo que es eso y ha tenido que ser revertido. No le hagamos eso al país. Estamos en una crisis de confianza que necesita altas dosis de transparencia. No seamos apresurados. No lo hagamos sin audiencias públicas, tengamos la posibilidad de que se interpongan tachas, ¿por qué no hacerlo?, ¿por qué la prisa? ¿Por qué nos tiene que ver el país como apresurados?

(...)

Consideramos, señor presidente, que es tanta la importancia de la conformación del Tribunal Constitucional, un tribunal que efectivamente el Congreso tiene derecho a elegir, no lo discutimos, pero consideramos que debe usarse un procedimiento transparente, que garantice a la ciudadanía que elegiremos bien, con los votos de los representantes del pueblo, que son ustedes.

Debido a nuestra preocupación, hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento.

Muchas gracias, señor presidente.

(Congreso de la República. Diario de Debates, fecha 30 de setiembre de 2019, 12° Sesión – Matinal).

158. En esa misma línea, al sustentar la importancia que suponía garantizar la transparencia en la elección de los miembros de este Tribunal, que justificaba la cuestión de confianza planteada el 30 de septiembre de 2019, en las páginas 28-29 de su escrito de contestación de demanda, el Poder Ejecutivo expuso que “del correcto funcionamiento del Tribunal depende el fortalecimiento del Estado



Constitucional, la defensa de la Constitución y el control constitucional, razón por la cual el proceso de elección de sus integrantes debe realizarse sobre principios de transparencia, que garanticen la legitimidad de las decisiones de la institución”.

159. Al respecto, además, es preciso tener en cuenta que la Política General de Gobierno al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo 056-2018-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de mayo de 2018, establece como algunos de sus lineamientos prioritarios asegurar la transparencia en las entidades y fortalecer las instituciones para la gobernabilidad. Por ello, tal y como se indicó *supra*, desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, resultaba indispensable un proceso de elección de magistrados que se conduzca con verdadera transparencia, al cual concurren personas calificadas para el cargo y con un altísimo compromiso con los valores democráticos que el cargo demanda.
160. A propósito de lo expuesto, es pertinente hacer referencia a la vital importancia que este Tribunal tiene en el mantenimiento de nuestro Estado Constitucional. Al respecto, como bien señala el artículo 201 de nuestra Constitución, este Tribunal es un órgano autónomo e independiente. De esa manera, en la dinámica que propone nuestro sistema constitucional, se constituye en el organismo llamado a garantizar la supremacía normativa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales [*cfr.* Sentencia 0014-2014-PI/TC; Sentencia 03228-2012-PA/TC, entre otras].
161. En ese sentido, y a partir de la interpretación del artículo 201 de la Constitución, se ha dicho que este Tribunal, en cuanto a la interpretación constitucional, se sitúa en la cúspide del Poder Jurisdiccional del Estado [*cfr.* Sentencia 0020-2005-PI/TC, fundamento 157]. En efecto, aun cuando el artículo 201 no confiere a este órgano una función exclusiva y excluyente, sí le confiere una función “suprema” en cuanto a la interpretación de nuestra Carta Magna [*cfr.* Sentencia 0001-2018-PI/TC, fundamento 5]. Ello, además, se sustenta en el propio artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que de manera expresa señala que “el Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”.
162. Por ello, en virtud de la crucial importancia que ostenta este Tribunal, y porque le ha sido asignada la labor de controlar la constitucionalidad de los actos tanto de los poderes públicos como de las actuaciones de los particulares, se requiere de aquel una total y real independencia y autonomía frente a cualquier manifestación de poder. En ese sentido ha interpretado la naturaleza de esta clase de tribunales la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que, si bien es necesario garantizar la independencia de la judicatura en general, los Estados deben garantizar especialmente la independencia de los jueces constitucionales [*cfr.* Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 75].



163. En igual sentido, además, se debe poner de relieve que la demanda de un proceso de elección de magistrados para este Tribunal dotado de las garantías suficientes de transparencia había sido puesta en atención tanto por organismos internos (la Defensoría del Pueblo), como por organismos internacionales (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). La Defensoría del Pueblo se pronunció respecto de la forma en que el Congreso de la República elegía entonces a los futuros magistrados de este Tribunal. Así, a través de un comunicado en su cuenta de Twitter, exhortó al Poder Legislativo “a postergar la elección (...) con el fin de reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo que permita dar a la elección la máxima legitimidad” (ver publicación del 30 de setiembre de 2019 en la cuenta oficial de Twitter de la Defensoría del Pueblo).

164. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió el Comunicado de Prensa 241/19, de fecha 26 de setiembre de 2019 (ver: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/241.asp>), el cual señaló lo siguiente:

(...) los riesgos que conllevan en sí mismos los nombramientos a cargo de órganos políticos, se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar. Este requerimiento, como ya lo ha señalado la CIDH, resulta esencial para garantizar que la elección no se hace por motivos o razones políticas, sino solo basada en el mérito y la competencia profesional y que, además, la ciudadanía lo percibe así.

(...)

(...) se deben asegurar que tales procesos no sean realizados o puedan ser percibidos por la ciudadanía como decididos con base en razones de carácter político afectando la convicción de los justiciables en su actuar independiente. Para lograr lo anterior, resulta indispensable que se cumplan principios tales como la difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente de las y los candidatos; la participación de la sociedad civil y la calificación con base en el mérito y capacidades profesionales.

165. Bajo esa lógica, una de las formas elementales de garantizar la independencia de los jueces de las altas cortes —como lo es un Tribunal Constitucional— es a través de un procedimiento transparente de selección de sus miembros que garantice que quienes lleguen a ostentar tan alta magistratura sean personas verdaderamente idóneas para el ejercicio del cargo. Esto quiere decir que, desde la



perspectiva institucional de la garantía de la independencia judicial, un adecuado proceso de nombramiento y selección resulta ser un elemento básico e indispensable para contar con jueces realmente independiente, autónomos e imparciales.

166. Por lo tanto, es preciso recordar la forma de elección diseñada en nuestro ordenamiento jurídico para ocupar el cargo de magistrado en este Tribunal. En primer orden, tenemos que el tercer párrafo del artículo 201 de la Constitución establece que es el Congreso de la República que, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros, elige a los siete magistrados de este Tribunal para que ejerzan el cargo por un periodo de cinco años sin posibilidad de ser reelegidos de manera inmediata. El procedimiento que se debe seguir para la elección de sus miembros se encuentra detallado en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y, de igual forma, el Reglamento del Congreso también tiene algunas previsiones al respecto.
167. El mencionado artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que la Comisión Especial del Congreso encargada del procedimiento de selección podrá optar por dos modalidades para llevar a cabo el mismo: la modalidad ordinaria y la modalidad especial. En el caso de la modalidad ordinaria se hace una convocatoria a través del Diario Oficial *El Peruano* para la presentación de propuestas para integrar el Tribunal y se publica la relación de las personas que son propuestas a fin de que se puedan formular las tachas, de ser el caso. En el segundo caso, es decir, en la modalidad especial, la convocatoria se realiza mediante invitación, modalidad que fue introducida con la Ley 29882, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de junio de 2012. La modalidad a seguir es elegida por la Junta de Portavoces del Congreso y, en ambos casos, es la Comisión Especial del Congreso la que selecciona a los candidatos que, a su juicio, deben ser declarados aptos para pasar a la votación ante el Pleno del Congreso. Por último, es importante recordar que el artículo 64 del Reglamento del Congreso detalla que el procedimiento parlamentario para la elección de los miembros del Tribunal es uno de carácter especial.
168. Como se aprecia, el procedimiento de elección de los magistrados de este Tribunal es una tarea que en nuestro país es encargada únicamente al Congreso de la República. En efecto, es el Poder Legislativo el único poder del Estado que se ve involucrado en la decisión sobre quiénes integrarán finalmente el máximo ente de interpretación constitucional en nuestro sistema. Esto, a modo de ilustración, difiere radicalmente respecto del diseño de elección que fue contemplado por la Constitución de 1979 —texto constitucional del cual emergió el otrora Tribunal de Garantías Constitucionales—, en el que 3 miembros de dicho órgano de 9 miembros eran elegidos por el Congreso de la República, otros 3 por el Poder Ejecutivo y los 3 restantes por la Corte Suprema de Justicia. Sobre esta cuestión



en particular, es preciso recordar lo expuesto por Hans Kelsen, quien fue un autor fundamental en el desarrollo de los tribunales constitucionales:

(...) no se puede proponer una solución uniforme para todas las Constituciones posibles. La organización de la jurisdicción constitucional deberá modelarse sobre las particularidades de cada una de ellas. He aquí, sin embargo, algunas consideraciones de alcance y valor generales. El número de miembros no debería ser muy elevado, considerando que es sobre cuestiones de derecho a lo que está llamada a pronunciarse, la jurisdicción constitucional cumple una misión puramente jurídica de interpretación de la Constitución. Entre los modos de designación particularmente típicos, no podría pregonarse sin reservas ni la simple elección por el Parlamento ni el nombramiento exclusivo por el Jefe de Estado o por el gobierno. Posiblemente se les podría combinar, así, por ejemplo, elegir los jueces al Parlamento a propuesta del gobierno, quien podría designar varios candidatos para cada puesto o inversamente.

Es de gran importancia otorgar, en la composición de la jurisdicción constitucional, un lugar adecuado a los juristas de profesión. Podría llegarse a esto concediendo, por ejemplo, a las facultades de derecho de un país o a una comisión común de todas ellas el derecho a proponer candidatos, al menos para una parte de los puestos. Podría, asimismo, atribuírsele al propio tribunal el derecho a proponer aspirantes para cada puesto vacante o de proveerlo por elección, es decir, por cooptación. El tribunal tiene, en efecto, el más grande interés en reforzar su autoridad llamando a su seno a especialistas eminentes. [Kelsen, Hans (2016). La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional). Trad.: Rolando Tamayo. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 57-58].

169. Así las cosas, no se puede dejar de advertir que la actual forma de elección de los miembros del Tribunal Constitucional en nuestro país es muy particular en comparación con los procedimientos de selección diseñados en otros países de nuestro continente que también cuentan con un tribunal o corte constitucional. En efecto, tal y como se detalla a continuación, los integrantes de estas altas cortes suelen ser elegidos a través de un procedimiento que no recae únicamente en un poder u organismo del Estado, como si ocurre en el caso peruano.

PAÍS	NÚMERO DE MIEMBROS	FORMA DE ELECCIÓN	DURACIÓN EN EL CARGO
<b>Bolivia</b> (Tribunal Constitucional)	9 miembros titulares y 9 miembros	Son elegidos por sufragio universal, previo proceso de preselección que es llevado a	6 años



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Plurinacional)	suplentes	cabo por la Asamblea Legislativa Plurinacional.	
<b>Chile</b> (Tribunal Constitucional)	10 miembros	3 miembros son designados por el Presidente de la República.  4 miembros son elegidos por el Congreso Nacional (2 por el Senado directamente y 2 a propuesta de la Cámara de Diputados).  3 miembros son elegidos por la Corte Suprema.	9 años (se renuevan por parcialidades de cada tres)
<b>Colombia</b> (Corte Constitucional)	Número impar determinado por ley.  Actualmente la Ley 270 establece que se compone de 9 miembros.	Son elegidos por el Senado de la República de acuerdo con las ternas que presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.	8 años
<b>Ecuador</b> (Corte Constitucional)	9 miembros	Son designados (a través de un proceso de concurso público) por una comisión calificadora integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones: Legislativa, Ejecutiva, y de Transparencia y Control Social.	9 años (se renuevan por tercios cada 3 años)
<b>Guatemala</b> (Corte de Constitucionalidad)	5 miembros titulares y 5 miembros suplentes	1 miembro es elegido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.  1 miembro es elegido por el Pleno del Congreso de la República.  1 miembro es elegido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.  1 miembro es elegido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala.  1 miembro es elegido por la Asamblea del Colegio de Abogados.  <i>*Los miembros suplentes son</i>	5 años



		<i>elegidos de igual forma que los miembros titulares.</i>	
<b>República Dominicana</b> (Tribunal Constitucional)	13 miembros	Son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, a partir de las propuestas formuladas por las organizaciones de la sociedad civil, de los ciudadanos, y entidades públicas y privadas.	9 años (la composición se renueva de manera gradual cada 3 años)

170. Como se observa, incluso en aquellos países en los que la designación en sí misma recae en un único ente, los otros poderes del Estado e inclusive la sociedad civil tienen un rol activo en el procedimiento previo de preselección o presentación de candidatos (Colombia y República Dominicana) o en la conformación del ente encargado de la designación (Ecuador). Es decir, no se deja en manos de una única corporación la decisión sobre los posibles candidatos y los finalmente designados a ocupar el cargo. Hay, en todo caso, una participación plural en todo el procedimiento.
171. De igual forma, aun cuando no sean tribunales o cortes constitucionales en sentido estricto, tenemos algunos ejemplos de otras altas cortes en nuestro continente que, en sus respectivas jurisdicciones, detentan facultades similares a las de un tribunal constitucional; claro está, con sus respectivos matices y salvedades. En todo caso, si algo tienen en común estas cortes es que son los tribunales más importantes de sus países y el mecanismo para la propuesta de candidatos y la designación de sus miembros tampoco recae en un único ente.
172. Así, por ejemplo, tenemos el caso de Brasil. Endicho país, los miembros del Supremo Tribunal Federal —que son 11 y son llamados ministros— son elegidos por el Senado Federal previa nominación realizada por el Presidente de la República. En este caso, la duración en el cargo no tiene un límite fijo, por lo que los miembros de dicho tribunal estarán en el cargo hasta su jubilación según las normas aplicables.
173. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación —que formalmente es parte del Poder Judicial de dicho país—, está integrada por 11 miembros cuyos mandatos duran 15 años. Los miembros de esta alta corte son designados por el Senado a partir de una terna que es propuesta por el Presidente de dicho país.
174. En el caso de Estados Unidos de América, tenemos que la Corte Suprema, máxima corte federal del país, está compuesta por 9 miembros con cargos vitalicios. En este sistema el Presidente tiene el poder exclusivo para designar o nominar a los jueces, pero su confirmación requiere la aprobación de la mayoría del Senado, que tiene el poder exclusivo para confirmar o rechazar a los candidatos propuestos.





175. También, desde una perspectiva muy similar, la forma de elección de los miembros de otras cortes o tribunales constitucionales en diversas latitudes, demuestra que en la realización de dicho procedimiento concurren, por lo general, dos poderes u organismos del Estado:

PAÍS	NÚMERO DE MIEMBROS	FORMA DE ELECCIÓN	DURACIÓN EN EL CARGO
<b>Alemania</b> (Tribunal Constitucional Federal)	16 miembros	8 miembros son designados por el <i>Bundestag</i> (Parlamento Federal). 8 miembros son designados por el <i>Bundesrat</i> (Consejo Federal).	12 años
<b>Austria</b> (Tribunal Constitucional)	14 miembros titulares y 6 miembros suplentes	8 miembros titulares más 3 miembros suplentes son elegidos por el Gobierno Federal. Los 6 miembros restantes son nominados en parte por el Consejo Nacional y en parte por el Consejo Federal.	El mandato termina al final del año en que quien ejerce el cargo cumple setenta años.
<b>Bulgaria</b> (Corte Constitucional)	12 miembros	4 miembros son designados por la Asamblea Nacional. 4 miembros son designados por el Presidente de Bulgaria. 4 miembros son designados por los jueces de la Corte Suprema de Casación y de la Corte Administrativa Suprema.	9 años
<b>Chequia</b> (Tribunal Constitucional)	15 miembros	Los miembros son designados por el Presidente de Chequia con el consentimiento del Senado según el artículo 84 de su Constitución.	10 años
<b>Corea del Sur</b> (Corte Constitucional)	9 miembros	3 miembros son designados por la Asamblea Nacional. 3 miembros son designados por el Presidente de Corea del Sur. 3 miembros son designados por el Presidente de la Corte Suprema.	6 años (con posibilidad de reelección)
<b>Eslovaquia</b>	13 miembros	Son nombrados por el	12 años



(Tribunal Constitucional)		Presidente de la República Eslovaca a propuesta del Consejo Nacional de la República Eslovaca.	
<b>España</b> (Tribunal Constitucional)	12 miembros	<p>Son nombrados por el Rey de acuerdo con el siguiente esquema:</p> <p>4 miembros son designados a propuesta del Congreso de los Diputados.</p> <p>4 miembros son designados a propuesta del Senado (elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas).</p> <p>2 miembros son designados a propuesta del Gobierno.</p> <p>2 miembros son designados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.</p>	9 años (se renuevan por tercios cada tres años)
<b>Italia</b> (Corte Constitucional)	15 miembros	<p>5 miembros son designados por el Presidente de la República.</p> <p>5 miembros son designados por el Parlamento.</p> <p>5 miembros son designados por los magistrados supremos ordinarios y administrativos.</p>	9 años
<b>Portugal</b> (Tribunal Constitucional)	13 miembros	<p>10 miembros son designados por la Asamblea de la República.</p> <p>3 miembros son escogidos por los otros 10 miembros elegidos.</p>	9 años
<b>Rumania</b> (Tribunal Constitucional)	9 miembros	<p>3 miembros son designados por la Cámara de Diputados.</p> <p>3 miembros son designados por el Senado.</p> <p>3 miembros son designados por el Presidente de Rumania.</p>	9 años
<b>Rusia</b> (Tribunal Constitucional)	19 miembros	Son designados por el Consejo de la Federación Rusa a propuesta del Presidente de la	12 años



		Federación Rusa.	
--	--	------------------	--

176. Lo anteriormente señalado evidencia el contraste de lo que ocurre en otros sistemas constitucionales con respecto a lo que tenemos en el diseño de selección de miembros de nuestro Tribunal Constitucional. Mientras que en los ejemplos descritos *supra* los procedimientos de presentación de candidatos y designación de miembros cuentan con la participación de al menos dos poderes u organismos estatales (o inclusive de la propia sociedad civil), en el caso peruano todo el procedimiento —tanto la presentación de los candidatos como la elección final— recae en un único poder que es el Poder Legislativo.
177. Se advierte, de lo expuesto, que en el Derecho comparado existen distintas fórmulas para la selección y nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, y se ha llegado a la conclusión que, en general, participan en estos procedimientos por lo menos dos entidades. Ahora bien, de ello no debe inferirse que la fórmula por la que han optado los constituyentes de 1993 sea, en sí misma, contraria a estándares ideales para las altas cortes de justicia. Lo que, en todo caso, es importante precisar es que, en la medida en que solo interviene en nuestro modelo un órgano para la selección y nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, se torna en indispensable la presencia de un conjunto de garantías que reflejen la independencia e imparcialidad de sus integrantes.
178. Esta situación, que ciertamente se encuentra así prevista en nuestra Constitución, hace necesario que el proceso de selección —en vista de que recae en un único ente— deba ser dotado del mayor grado de transparencia y pulcritud posible a fin de garantizar, precisamente, la independencia judicial, en su faceta institucional, de los miembros de este Tribunal. A este objetivo ciertamente podría conducir la modalidad ordinaria de elección que prevé el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que permitiría posibilidades mucho más amplias de escrutinio y de participación ciudadana en el mecanismo de elección de magistrados.
179. De hecho, de la simple lectura del Proyecto de Ley 510-2011-CR, que finalmente derivó en la Ley 29882, que modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional e incorporó la modalidad de elección por invitación, se puede advertir que la intención de la introducción de esta última modalidad fue establecer un “procedimiento que tenga carácter alternativo para la selección y elección de candidatos a (...) Magistrados del Tribunal Constitucional”; esto quiere decir, en buena cuenta, que no se pensó en la modalidad por invitación como la regla que anule por completo la modalidad ordinaria para llevar a cabo este crucial procedimiento.
180. Incluso, para conseguir los fines de una mayor transparencia y participación, podría plantearse una forma combinada de elección en la que se utilice tanto la



modalidad ordinaria como la especial que contempla el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De hecho, la elección de los primeros miembros de este Tribunal tuvo dicha particularidad, pues los magistrados Manuel Aguirre Roca y Francisco Acosta Sánchez fueron elegidos por la modalidad ordinaria y los magistrados Ricardo Nugent López-Chávez, Guillermo Rey Terry, José García Marcelo, Luis Díaz Velarde y Delia Revoredo Marsano mediante invitación. Esto se debió a que luego de la elección de los magistrados Aguirre Roca y Acosta Sánchez, se modificó el entonces artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debido a los problemas que habían dificultado la elección de sus miembros, que quedó entonces con el siguiente texto: “(c)uando existan razones que lo justifiquen, y a petición de no menos del 20% de los Congresistas, podrá efectuarse, por acuerdo del Pleno, una convocatoria complementaria por invitación para elegir a candidatos a los cargos de Magistrados del Tribunal Constitucional cuyas vacantes no hubieran sido cubiertas. En tal caso, la votación será por lista cerrada, completa y mediante voto público en el Pleno del Congreso” (artículo único de la Ley 26662, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de junio de 1996). Naturalmente que la decisión sobre cuántos magistrados deben ser elegidos mediante una y otra modalidad en un determinado proceso de selección, es un asunto que le competiría definir, de ser el caso, al Congreso de la República.

181. Finalmente, es importante recordar también que, a lo largo de la historia de este Tribunal, se ha podido evidenciar una suerte de falta de uniformidad en cuanto a los elementos que deben componer el proceso de selección de sus miembros. Esto, naturalmente, ha ocasionado que se tengan que vivir antecedentes tristemente célebres que, en perspectiva, redundan en una erosión sobre la institucionalidad del Tribunal. Solo por recordar algunos de estos episodios, tenemos que:

- En el año 2005, a pesar de que la Comisión Especial había elaborado un orden de mérito en razón a las calificaciones obtenidas por los candidatos, la propuesta llevada al Pleno del Congreso no coincidió con tal orden de mérito. Por el contrario, la referida Comisión Especial adujo que, luego de un proceso deliberativo, había llegado a un acuerdo a fin de proponer dos ternas distintas, sin respetar el orden de mérito previamente elaborado por la propia comisión.  
(Ver:[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cat\\_uibd.nsf/primer/9977C230BB74174805257BAA000C0D40?opendocument](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cat_uibd.nsf/primer/9977C230BB74174805257BAA000C0D40?opendocument)).
- En el año 2007, tras ser elegido como magistrado el señor Javier Ríos Castillo, éste tuvo que poner a disposición del Congreso de la República su declinación al nombramiento mediante carta de fecha 14 de junio de 2007, luego de que se difundiera en los medios de comunicación una fotografía en la que aparecía en un conocido restaurante junto a Agustín Mantilla y Óscar López Meneses, entre otros personajes. Luego, inclusive, el señor Ríos Castillo intentó anular su inicial declinación y consiguió, mediante una



medida cautelar en un proceso de amparo, que se ordenara su designación como miembro del Tribunal, aunque tal decisión fue posteriormente revertida. Finalmente, la Junta de Portavoces del Congreso acordó dejar sin efecto la elección (ver: Congreso de la República. Acta de la 56° Sesión de la Junta de Portavoces, 18 de junio de 2007).

- En el año 2013, tras la elección de miembros para ocupar el cargo de magistrados del Tribunal, el Congreso de la República tuvo que dejar sin efecto la misma debido a la difusión de algunos audios entre algunos parlamentarios involucrados en el proceso de selección en el cual disponían cómo se ocuparían las plazas vacantes en el Tribunal Constitucional, en la Defensoría del Pueblo y en el Banco Central de Reserva. Este lamentable episodio, que incluso tuvo repercusión internacional, fue coloquialmente conocido como “*la repartija*”.

182. Estas consideraciones no hacen más que poner en evidencia que la elección de los miembros del Tribunal en nuestro país ha sido constantemente marcada por controversias y episodios que indefectiblemente debilitan la posición institucional de este alto tribunal. Solo un proceso de selección que sea conducido con transparencia y que esté dotado de un mayor escrutinio público sobre quiénes serán los futuros magistrados de este Tribunal, hará posible que se extirpe el temor general de que ocurra lo que en Italia se conoce como “*lotizzazione*” o “el reparto del botín” [*cf.* Rubio Llorente, Francisco (2004). El Tribunal Constitucional. Revista Española de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Número 71, Año 24, p. 16].

183. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal considera que la presentación de un proyecto de ley relacionado con la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, específicamente en lo relacionado al procedimiento para la selección de sus magistrados, se encuentra dentro del ámbito de las competencias del Poder Ejecutivo, por tratarse de un asunto de un marcado interés nacional. No se ha presentado, así, alguna lesión de la Constitución en este extremo de la demanda.

184. Ahora que este Tribunal ha esclarecido que la materia planteada en la cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 se encuentra dentro de lo constitucionalmente permitido, corresponde analizar si esta fue aceptada o denegada fácticamente por el Congreso de la República.

**C.2) ¿Se denegó, de conformidad con la Constitución, la cuestión de confianza en el presente caso?**

185. Corresponde, finalmente, que este Tribunal dilucide si es que, en el presente caso, el Congreso de la República denegó la cuestión de confianza al Presidente del



Consejo de Ministros. Que esto se determine guarda una especial relevancia para el análisis de constitucionalidad del accionar del Poder Ejecutivo, ya que, de entenderse que operó una denegatoria, el Presidente de la República se encontraba facultado para disolver el Congreso de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución. Si, por el contrario, ello no hubiese ocurrido, se entendería que el Jefe de Estado habría actuado de manera contraria a los preceptos de nuestra norma suprema al momento de ordenar el cierre del órgano legislativo.

186. Este Tribunal ya ha precisado que, de conformidad con los artículos 132 y 133 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros está facultado a plantear una cuestión de confianza facultativa. En este caso, tal y como ha sido precisado *supra*, el pedido planteado pretendía que el Congreso de la República realice dos acciones: (i) deliberar en relación con un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el propósito de garantizar que, en los procesos de elección de magistrados, se observen aspectos vinculados con el principio de transparencia; y (ii) que se paralice, hasta una ocasión posterior, el proceso de elección de magistrados que llevaba a cabo el Congreso de la República, a fin que el mismo pueda ser efectuado con un mayor nivel de legitimidad.
187. En relación con el primer punto, ya se han precisado las razones por las que es posible defender la posibilidad de presentar y vincular proyectos de ley a un pedido de cuestión de confianza por parte del Consejo de Ministros. Tampoco debe pasar inadvertido el hecho que, una vez reanudada la sesión del Pleno del Congreso el día 30 de septiembre de 2019, se procedió a votar a favor de la iniciativa planteada. En consecuencia, este Tribunal entiende que, a través de dicho acto de votación, el órgano legislativo manifestó su voluntad de deliberar la propuesta legislativa presentada por el Presidente del Consejo de Ministros.
188. Una situación distinta ocurre con el pedido vinculado a la paralización del procedimiento de elección de magistrados de este Tribunal que se desarrollaba en ese momento. Y es que, pese a la solicitud planteada por el Presidente del Consejo de Ministros —en el sentido de suspender el proceso de elección de magistrados del Tribunal—, el Pleno del Congreso decidió continuar con la agenda programada para dicha sesión.
189. Ahora bien, se podría considerar que el Presidente del Congreso, al postergar la deliberación de la cuestión de confianza, actuó dentro del marco de lo permitido por el artículo 82 del Reglamento del Congreso, el cual establece que “(1) a cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o **en la siguiente** (...)” (negritas agregadas). En efecto, al menos desde una perspectiva formal, el Pleno del Congreso de la República podía continuar con el debate respecto de la cuestión de confianza planteada en la siguiente sesión.



190. Sin embargo, para este Tribunal no pasa inadvertido el hecho que, en los términos en los que la confianza fue planteada, era evidente que las circunstancias ameritaban que dicho asunto fuera resuelto primero. De este modo, al continuar con el procedimiento de elección de magistrados, el Congreso de la República demostró que no tenía intención de cumplir con lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros. Esto se corrobora si se considera que, pese a que la congresista Indira Huilca Flores presentó una cuestión previa para postergar el proceso de elección y debatir sobre la cuestión de confianza, el Pleno del Congreso decidió continuar con la votación, y rechazar, de esta manera, lo solicitado.
191. Sobre este punto, la parte demandante ha argumentado que procedió a votar a favor de la cuestión de confianza en los términos en los que fue planteada por el Presidente del Consejo de Ministros. De este modo, según ha indicado en su escrito de demanda, no se puede brindar al Presidente de la República la potestad de determinar cuándo, pese al voto favorable en la sesión del Pleno del Congreso, se ha entendido aceptada o denegada la confianza. Al respecto, este Tribunal advierte que, si bien es cierto que, en la mayor cantidad de escenarios, la verificación del otorgamiento o denegación de la cuestión de confianza se puede advertir con el acto de la votación en el Congreso de la República, también es importante considerar que existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada.
192. De este modo, aunque ya hemos precisado que la regla general para determinar el otorgamiento de confianza en estos casos es el acto de votación, ello no impide que, en algunos supuestos particulares, sea posible que se presente algún supuesto que justifique el apartamiento de ella. En lo que respecta a la presente controversia, ya se ha advertido que, en su presentación, el Presidente del Consejo de Ministros planteó la cuestión de confianza no solo en relación con la deliberación de un proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino también con el propósito de postergar el proceso de elección de los magistrados que se desarrollaba en ese momento. Así, la votación efectuada por el Congreso de la República manifestó la aceptación del primer punto planteado, mas no del segundo, ya que el Pleno del Congreso procedió a continuar con el acto de la elección de los magistrados.
193. Ahora bien, el pedido presentado por el Presidente del Consejo de Ministros no debía ser interpretado como una conducta caprichosa o arbitraria, ya que, en realidad, como fue señalado *supra*, diversos órganos comprometidos con la defensa de los derechos fundamentales habían formulado solicitudes similares, tales como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que emitió el ya citado Comunicado de Prensa 241/19, de fecha 26 de



septiembre de 2019. De lo expuesto en el referido comunicado de prensa se advierte que, a criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el propósito de garantizar una elección que se base en la calificación en función del mérito y las capacidades profesionales, los órganos nacionales debían postergar dicho acto, ya que era necesario que el procedimiento se guíe por el principio de transparencia. En una línea similar se encontraba la Defensoría del Pueblo, cuando, como fuera citado *supra*, exhortó al Congreso de la República “a postergar la elección (...) con el fin de reafirmar el cumplimiento del principio deliberativo que permita dar a la elección la máxima legitimidad”.

194. Advertida esta preocupación —y que no residía únicamente en el Poder Ejecutivo, sino también en otros organismos de defensa de los derechos fundamentales—, corresponde a este Tribunal determinar si es que dicha materia podía (o no) ser sometida a una cuestión de confianza.
195. Sobre ello, este Tribunal nota que la elección de los magistrados es una competencia que corresponde, de conformidad con nuestra Constitución, al Congreso de la República. No ha existido, ni en los escritos presentados ni en la audiencia pública, controversia alguna en relación con este punto. En efecto, lo que fue objeto del pedido de cuestión de confianza fue la postergación del procedimiento de elección, lo cual obedeció, como se ha expuesto, a la legítima preocupación de distintas entidades en relación con la falta de transparencia del procedimiento.
196. Ahora bien, la selección de los integrantes de este Tribunal es un asunto que reviste una meridiana importancia, en la medida de que se trata del supremo intérprete de la Constitución. Al desarrollar la labor de custodio de nuestra norma suprema, asume un rol trascendental tanto en el quehacer jurídico como político del país. Es, pues, el órgano no solamente llamado a examinar las contiendas de competencia entre los distintos órganos estatales (como la controversia de autos), sino que también tiene entre sus funciones la de controlar la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones que integran nuestro ordenamiento, así como de tutelar, en última y definitiva instancia, los derechos fundamentales de las personas. En ese sentido, sus decisiones ocasionan un considerable impacto en el desarrollo de políticas públicas y en la adopción de todas aquellas medidas que inciden en la persona. Las sentencias que este Tribunal ha adoptado, desde su creación, han permitido que la Constitución sea un documento palpable para los ciudadanos, y ha generado que su contenido se actualice con el propósito de solucionar los problemas que aquejan a nuestra aun débil democracia.
197. No se advierte, en ese sentido, que el pedido planteado por el Presidente del Consejo de Ministros fuera sobre alguna cuestión ajena a lo desarrollado en la Sentencia 0006-2018-PI/TC. En efecto, si se toma en consideración que según el artículo 118, inciso 9, de nuestra Constitución, le corresponde al Presidente de la





República “cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales”, resulta coherente y legítima la preocupación del Poder Ejecutivo en que el supremo intérprete de la Constitución —como órgano jurisdiccional que es— esté integrado por miembros elegidos a través de un procedimiento dotado de la transparencia indispensable a fin de garantizar la legitimidad de las sentencias y resoluciones que, precisamente, está llamado a cumplir y hacer cumplir.

198. Por lo expuesto, el Tribunal nota que, pese a la votación formalmente favorable al pedido de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió con uno de los extremos solicitados. No se trató, ciertamente, de un accionar expreso materializado en un acto de votación en la sesión del Pleno del Congreso, pero sí de una forma manifiesta de no aceptar lo solicitado. De hecho, en la sesión del 30 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros precisó que se entendería denegada la confianza si es que se continuaba con la selección pese a los reiterados pedidos de suspender dicho acto. El Congreso de la República, en consecuencia, actuó con claro conocimiento de los términos de la solicitud planteada. De esta forma, este Tribunal concluye que el Poder Ejecutivo no ha obrado de una forma contraria a la Constitución en el presente caso.
199. Determinado ello, este Tribunal considera oportuno hacer referencia a ciertas cuestiones vinculadas con las consecuencias ligadas a la segunda denegación de confianza, esto es, la disolución del Congreso de la República.

### **C.3) Denegación de cuestión de confianza y disolución del Congreso de la República**

200. La segunda denegación de la cuestión de confianza generó que el Presidente de la República, a través del mensaje a la nación del 30 de septiembre de 2019, manifestara que había decidido disolver el Congreso de la República. Al respecto, cabe precisar que cuando el artículo 134 de la Constitución señala que “(e)l Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”, hace referencia a la facultad del Presidente de la República de realizar un acto presidencial que luego habrá de ser formalizado en un decreto de disolución que, además y como requisito de validez, deberá contener como un segundo elemento con la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.
201. En tal sentido, la disolución del Congreso de la República regulada en el artículo 134 ocurre, en estricto, mediante un acto, no mediante una norma, aun cuando es un requisito de validez que tal norma exista de forma inmediata posterior. Así, si bien la disolución fue plasmada en el Decreto Supremo 165-2019-PCM, el extremo referido a la disolución del Congreso de la República refleja un acto presidencial. De ahí que, justamente, la vía correspondiente para revisar la constitucionalidad de tal acto presidencial sea el conflicto competencial (y no la



acción popular), conforme a lo dispuesto en los artículos 110 y 113 del Código Procesal Constitucional. Así lo entendió el mismo Presidente de la República, quien en su mensaje de disolución señaló lo siguiente:

Ante la denegación fáctica de la confianza, y en respeto irrestricto de la Constitución Política del Perú, he decidido disolver constitucionalmente el Congreso y llamar a elecciones de congresistas de la República.

Este es un **acto constitucional** previsto en el artículo 134 de la Constitución (...). [Negritas agradas].

202. Por tanto, al tratarse de un acto del Presidente de la República, se encuentra regido por lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución, pues como todo acto presidencial, será nulo si carece de refrendo ministerial. En el presente caso, este Tribunal advierte que el acto de disolución se llevó a cabo cuando el Presidente de la República dio su mensaje a la nación, no cuando fue publicado el decreto de disolución en el Diario Oficial *El Peruano*. No obstante, cabe notar que en ese momento no existía Consejo de Ministros, pues, conforme ya señaló este Tribunal, el Poder Ejecutivo había interpretado válidamente que se le había denegado la confianza fácticamente.
203. Al respecto, este Tribunal debe hacer dos precisiones importantes. En primer lugar, el refrendo ministerial a que hace referencia el artículo 120 de la Constitución debe realizarse por escrito, de forma que exista constancia indubitable del mismo; de la misma forma y por motivos de publicidad y certeza, es que se exige su emisión y publicación como decreto. De esta manera, si bien el acto presidencial de disolución se realizó en el momento del mensaje, el requisito del refrendo por escrito debía ser necesariamente posterior, es decir, debía realizarse recién con la emisión del decreto de disolución. En ese sentido, el refrendo perfecciona el acto de forma inmediata posterior, al haberse realizado el mismo día.
204. En segundo lugar, cabe destacar que tal perfeccionamiento inmediato posterior debe entenderse en el contexto político y constitucional de una disolución del Congreso de la República que amenaza con suspender o vacar al Presidente de la República que lo está disolviendo. Exigir que el Presidente de la República juramente un Consejo de Ministros antes de realizar el acto de disolución podría llevar a la imposibilidad fáctica de realizarla posteriormente, lo que implicaría desnaturalizar, inutilizar y hasta eliminar la figura de la disolución del Congreso de la República de nuestro ordenamiento constitucional. Además, en atención a las circunstancias especiales de una situación como la presente, resulta razonable y necesario entender el refrendo ministerial como un elemento de validez que perfecciona el acto y permite la conservación de su validez desde el origen. En tal sentido, el acto de disolución del Congreso de la República goza además de validez formal.



205. Por otro lado, este Tribunal estima indispensable formular algunas consideraciones en torno a esta atribución del Jefe de Estado para disolver el Congreso de la República. La introducción de esta facultad presidencial obedeció, para los constituyentes que elaboraron el texto de 1979, a que la Constitución de 1933 no había brindado al Poder Ejecutivo alguna herramienta de contrapeso frente a la censura ministerial. Se ha observado, en ese sentido, que esta clase de conflictos “pueden entrañar peligros evidentes para la vida y normalidad democrática del país. Conflicto de poderes que se produjo en el año 1914 con Billingham; conflicto de poderes que se produjo en el año 1947 con Bustamante y Rivero, y el mismo que se produjo a partir del año 1963, en el gobierno del arquitecto Belaúnde” [Intervención del asambleísta Chirinos Soto. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 306].
206. La Constitución de 1993, al regular la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República, ha introducido una herramienta que, a consideración del Tribunal, debe ser de *ultima ratio* y de uso excepcional. Ciertamente, y a diferencia de su antecesora, la Constitución de 1979, la carta actual no dispone de algún límite en cuanto al número de ocasiones en las que el Jefe de Estado pueda acudir a ella, por lo que, al menos en las circunstancias actuales, el que su uso sea moderado dependerá, en buena medida, del mismo Presidente de la República.
207. En efecto, ello se deriva del hecho que la Constitución no obliga al Presidente de la República a, de manera automática frente a la segunda denegación de confianza, cerrar el Congreso de la República. De hecho, el artículo 134 es claro al establecer que el Jefe de Estado “está facultado” a hacerlo, lo cual, evidentemente, dependerá de la apreciación y juicio de las circunstancias políticas que advierta el Presidente de la República. Ya en esta sentencia hemos observado lo negativo que sería, para el orden y estabilidad de la nación, que la disolución sea empleada como una fórmula ordinaria para la solución de los impases entre el Ejecutivo y el Legislativo.
208. Así, este supremo intérprete de la Constitución aprecia que emplear la disolución del Congreso de la República como una herramienta común frente a cualquiera tensión política —las cuales, por cierto, están presentes en cualquier sistema democrático— ocasionaría un fuerte desgaste que sería advertido por la ciudadanía, ya que la apelación constante a elecciones podría generar la sensación que el gobierno no es capaz de encontrar mecanismos de solución que permitan la libre confluencia de todas las fuerzas políticas en aras de favorecer el desarrollo institucional del país. Es en ese sentido que, como se expuso *supra*, el texto constitucional haya establecido algunos límites expresos a esta atribución, como el que se prohíba su utilización durante el último año de mandato del órgano legislativo o mientras se encuentre vigente un estado de sitio.



209. También es una importante forma de evitar la acumulación de poder por parte del Presidente de la República el que se disponga la inmediata convocatoria a elecciones. La finalidad de este acto radica en impedir que la disolución sea empleada como un instrumento, en manos del Ejecutivo, para deshacerse de una mayoría congresal que le sea adversa o incómoda. Como bien expuso el asambleísta Rodríguez Figueroa, al comentar la reciente incorporación de la facultad de disolver la Cámara de Diputados en la Constitución de 1979, “(l)a disolución es un instrumento de la democracia y una forma efectiva de resolver “impases” políticos de esta envergadura en la vida del país; de lo contrario, la disolución se convierte en una especie de venganza política o en un problema de alta burocracia, pero no de solución de un conflicto serio de carácter político” [Intervención del asambleísta Rodríguez Figueroa. En: Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, Tomo VII, p. 296].
210. De hecho, en algunas experiencias del Derecho comparado, como ocurrió en el caso de la República de Weimar, la disolución “no sirvió prácticamente nunca para dar a conocer la voluntad del pueblo y, mucho menos, para que ésta fuera acatada. Fue un arma contra el propio Parlamento para, mediante sucesivas disoluciones muy próximas en el tiempo, ignorar y presionar sobre la voluntad popular para acabar configurando una Cámara completamente dócil a los deseos del ejecutivo” [Martínez, Eva (1984). La disolución del *Bundestag*. Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 16 de febrero de 1983. En: Revista Española de Derecho Constitucional, Año 4, Número 12, p. 174]. La situación era aún más delicada en el seno de las monarquías, ya que el otorgamiento al Rey o la Reina de la potestad de disolver las Cortes reposaba en la otrora autoridad absoluta del monarca. No sorprendió, por lo tanto, que algunas autoridades como Fernando VII reaccionaran frente al establecimiento de límites constitucionales a esa potestad. Como es conocido, este monarca absolutista disolvió las Cortes en 1814, una vez promulgada la Constitución de Cádiz, en respuesta al recorte de sus atribuciones.
211. En el caso nacional, los constituyentes tanto de 1979 como de 1993 se preocuparon en dejar en claro que la disolución no podía ser una herramienta ordinaria a ser empleada por el Poder Ejecutivo, como suele ser la usanza de los modelos parlamentarios. Y es que, tal y como lo demuestra la tradición constitucional nacional, el propósito de la inserción de ciertas condiciones para el acto de la disolución pretende justamente reflexionar en torno a la posibilidad que se trate de una medida de *ultima ratio* para solucionar un conflicto severo dentro de la clase política. De esta forma, acudir a ella de manera reiterada puede generar un preocupante afán de concentración del poder, que este Tribunal no puede sino condenar.



212. Hoy, sin embargo, existe la posibilidad de que en el Perú la ciudadanía pueda, a través de un uso responsable de sus derechos políticos, tener la oportunidad de colaborar a solucionar las tensiones políticas que generaron la disolución del Congreso de la República. Ciertamente, nuestro modelo excesivamente multipartidista no es el más propicio para poder identificar, con claridad, cuál de las dos posiciones cuenta con un mayor respaldo popular. En todo caso, es un deber del electorado informarse adecuadamente respecto de las posiciones que los partidos políticos tengan sobre este asunto, a fin que el resultado en las urnas pueda, de algún modo, reflejar la aprobación o el rechazo a la medida adoptada por el Presidente de la República.
213. En efecto, la desmedida cantidad de partidos políticos en nuestro medio genera una fragmentación que tiene como consecuencia que no sea posible, al menos no de una manera manifiesta, dilucidar en qué medida el electorado ha respaldado la decisión del Poder Ejecutivo. De hecho, en el escenario nacional, que también se ha decantado por el voto preferencial, no es inusual que, dentro de una misma agrupación política, existan desavenencias sobre este trascendental asunto.
214. Evidentemente, si la mayoría se decanta por aprobar el acto de la disolución, ello tendría que verse materializado en la composición del siguiente Congreso de la República. En el caso que ello no fuera así, y la mayoría de la ciudadanía considerara que dicho proceder fue arbitrario, ciertamente nuestra Constitución no prevé, a diferencia de otros modelos, la obligación de que el Presidente de la República asuma algún nivel de responsabilidad. En todo caso, tendría otros filtros de control frente a una nueva denegación de confianza al Consejo de Ministros, ya que tendría que aceptar el mensaje de la población de la necesidad de un viraje en su gestión.
215. En efecto, no es negativo para este Tribunal que, frente a una tensión política recurrente e insubsanable, se convoque al titular de la soberanía para que brinde una suerte de veredicto respecto del futuro del país, lo cual se ha materializado en el Decreto Supremo 165-2019-PCM. De hecho, es saludable que, en una democracia, se llame a las urnas a la población para renovar (o rechazar) la confianza depositada en las autoridades políticas. Sin embargo, un uso reiterado de esta institución podría despojarle de ese halo de excepcionalidad que ostenta, y, con ello, su utilidad.
216. Finalmente, este Tribunal no puede sino recordar a la ciudadanía que ella, mediante un voto informado, tiene la posibilidad de manifestar su voluntad en las urnas y, de este modo, contribuir a solucionar la tensión política que se ha generado particularmente desde las elecciones presidenciales y congresales del año 2016. Y es que, aunque en las condiciones actuales el sistema multipartidario y proporcional, tal y como se ha aplicado y distorsionado en la práctica, puede que no necesariamente contribuya a reflejar si la población ha respaldado o no la



decisión del Presidente de la República, no es menos cierto que, a través de un ejercicio responsable de su deber cívico, el ciudadano debe informarse sobre las posiciones políticas que las distintas agrupaciones tienen en torno a la disolución del Congreso de la República acaecida el 30 de septiembre de 2019. Solo de esta manera existirá la real posibilidad que el resultado de las urnas pueda, por lo menos, acercarse a ser un reflejo respecto de la aprobación (o no) de este acto.

217. Evidentemente, lo que aquí ha juzgado este Tribunal no pasa por establecer qué decisión deba adoptar el electorado en las elecciones del 26 de enero de 2020. A lo que se ha constreñido es a determinar jurídicamente si es que la disolución efectuada por el Presidente de la República el 30 de septiembre de 2019 ha sido compatible con la Constitución. Corresponderá a la ciudadanía el deber de indagar las posturas y posiciones de las agrupaciones políticas de su preferencia en torno a la disolución para determinar, con su voto, si es que aprueba (o no) políticamente la medida adoptada por el Presidente de la República. En efecto, ante la cada vez más abultada cantidad de partidos políticos en los procesos electorales —cuestión que deberá ameritar una seria y profunda reflexión por parte de nuestra clase política— tendrá que ser la ciudadanía la que vele por reflejar su verdadera voluntad en las urnas.
218. Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente.

Publíquese y notifíquese



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SS.

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