

Revista Peruana de

Derecho Público

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE
DIRECTOR
DANTE PAIVA GOYBURU
SECRETARIO

AÑO 20, NÚMERO 39
JULIO-DICIEMBRE DE 2019

39 / 2019

ESPECIAL: LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

¿La disolución del Congreso, decretada por Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, cumple con la previsión constitucional contemplada en el artículo 134° de la Constitución Política del Perú?

NATALE AMPRIMO PLÁ

La disolución inconstitucional del Congreso. Acerca del “decreto de interpretación auténtica”

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

La inconstitucional disolución del Congreso de la República

LUIS CASTILLO CÓRDOVA

La cronología de los traspiés y desencuentros constitucionales durante el gobierno de Martín Vizcarra

CÉSAR DELGADO-GUEMBES

La crisis constitucional presente y los usos de la Cuestión de Confianza

ÁNGEL DELGADO SILVA

¿Disolución del Congreso válida o golpe de Estado?

FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI

Una aproximación a la cuestión de confianza

RODRIGO ESPINOZA FLORES

La “disolución” del Congreso. Un golpe de Estado encubierto

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

Disolución por puesta de mano. Un repaso cuadro por cuadro de lo ocurrido

DANTE PAIVA GOYBURU



Revista Peruana de
Derecho Público

REVISTA PERUANA DE DERECHO PÚBLICO

Año 20, Número 39 • Julio-diciembre de 2019

Director

Domingo García Belaunde

Comité de Redacción

**Samuel B. Abad Yupanqui, Jorge Danós Ordóñez, Francisco J. Eguiguren Praeli,
César Landa Arroyo, César Ochoa Cardich y José F. Palomino Manchego**

Secretario de Redacción

Dante Paiva Goyburu

Comité Asesor Internacional

- Alemania** : Peter Häberle, Dieter Nohlen
Argentina : Germán J. Bidart Campos (†), Agustín Gordillo, Néstor P. Sagüés,
Alejandro Pérez Hualde
Brasil : Luiz Pinto Ferreira (†), José Afonso Da Silva, Paulo Bonavides,
Marcelo Figueiredo, André Ramos Tavares
Chile : Humberto Nogueira Alcalá, Francisco Zuñiga Urbina
Colombia : Carlos Restrepo Piedrahita (†), Jaime Vidal Perdomo (†),
Vladimiro Naranjo Mesa (†), Eduardo Cifuentes Munoz,
Julio César Ortiz Gutiérrez
Costa Rica : Rubén Hernández Valle
E.E.U.U : Robert S. Barker
España : Pablo Lucas Verdú (†), Francisco Fernández Segado,
Eduardo García de Enterría (†), Luciano Parejo Alfonso
Francia : Louis Favoreu (†), Franck Moderne (†)
Italia : Giuseppe de Vergottini, Lucio Pegoraro, Luca Mezzetti
México : Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo (†), Diego Valadés
Panamá : César Quintero (†)
Portugal : Jorge Miranda
Venezuela : Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao

Comité Consultivo Nacional

Alberto Ruiz-Eldredge (†)

Alfredo Quispe Correa (†)

Gustavo Bacacorzo

Revista Peruana de Derecho Público

Número 39 • Julio-diciembre de 2019

Tiraje: 130 Ejemplares

Correspondencia editorial:

Av. José Galvez Barrenechea 200 (Corpac)

Lima 27 - Perú

E-mail: asociacion.cmp@hotmail.com

© **ADRUS D&L EDITORES S.A.C.**

Av. Brasil 1682 - Pueblo Libre

Lima - Perú

Teléf. 01-4016451

E-mail: adrusdyleditores@gmail.com

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Nº 1501012001-0883

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de:

Joshua V&E S.A.C.

Calle Angamos Nº 118 Urb. María Isabel, Cercado - Arequipa

en el mes de abril de 2020

La “Revista Peruana de Derecho Público” se encuentra en versión digital en el sitio web: www.garcibelaunde.com libre de todo costo, desde el número 1 al 38. Ejemplares en físico, según nuestras existencias, pueden solicitarse al siguiente correo electrónico: asociacion.cmp@hotmail.com al precio, por ejemplar, de S/. 34.00 o US\$ 10.00. El envío a Lima y provincias tiene un costo de S/.10.00 por número. Los envíos al extranjero pagarán el importe del flete aéreo en vía normal o courier, según pedidos.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta revista puede reproducirse o transferirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, sin permiso expreso del Director y los autores.

SUMARIO

Editorial	9
ESPECIAL: LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO	
¿La disolución del Congreso, decretada por Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, cumple con la previsión constitucional contemplada en el artículo 134° de la Constitución Política del Perú?	15
NATALE AMPRIMO PLÁ	
La disolución inconstitucional del Congreso. Acerca del “decreto de interpretación auténtica”	25
CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE	
La inconstitucional disolución del Congreso de la República	39
LUIS CASTILLO CÓRDOVA	
La cronología de los traspiés y desencuentros constitucionales durante el gobierno de Martín Vizcarra.....	65
CÉSAR DELGADO-GUEMBES	
La crisis constitucional presente y los usos de la Cuestión de Confianza....	87
ÁNGEL DELGADO SILVA	
¿Disolución del Congreso válida o golpe de Estado?	115
FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI	
Una aproximación a la cuestión de confianza	135
RODRIGO ESPINOZA FLORES	
La “disolución” del Congreso. Un golpe de Estado encubierto	151
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE	

ÍNDICE

Disolución por puesta de mano. Un repaso cuadro por cuadro de lo ocurrido 171

DANTE PAIVA GOYBURU

La actual crisis política e institucional en dos actos 181

JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO

Análisis sobre las funciones correspondientes a la Comisión Permanente y a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales durante el interregno constitucional luego de la disolución presidencial del Congreso de la República..... 195

ANÍBAL QUIROGA LEÓN

Crónica de una disolución anunciada 225

OSCAR URVIOLA HANI

DOCUMENTOS

La cuestión de confianza 241

CARLOS TORRES Y TORRES-LARA

¿Es obstruccionista el Congreso? 245

MIGUEL A. TORRES MORALES

Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso 253

El mensaje de Vizcarra 257

Por la República y el Estado de Derecho 261

30 de setiembre: desafíos constitucionales

SAMUEL B. ABAD YUPANQUI 263

“Todos pueden interpretar, pero el presidente debe gobernar y la decisión es constitucional” (Entrevista a César Landa) 267

DAVID PEREDA Z.

EDITORIAL

La artificiosa y cuestionable disolución del Congreso de la República efectuada por Martín Vizcarra el 30 de septiembre de 2019, cuando se discutía la “cuestión de confianza” planteada por el presidente del Consejo de Ministros en la mañana del mismo día, al interior del Hemiciclo y trifulca de por medio, ha sido el acontecimiento que ha marcado el segundo semestre del año 2019. Incorporada la “disolución” del Congreso por primera vez en la Constitución de 1979 y reiterada en la vigente de 1993, se ha hecho uso de este mecanismo por vez primera en cuarenta años, con resultados imprevisibles.

Los preludios de esta situación parten del mismo 28 de julio de 2016, siendo constantes los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo, llegando a un punto de quiebre con la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski. Y aunque inicialmente daba la impresión de que Martín Vizcarra tendría otra actitud ante el Congreso y viceversa, lo cierto es que no ocurrió y al final se llegó a un extremo totalmente imprevisto.

Como todo asunto público, la constitucionalidad de la medida de disolución no ha estado libre de debate. Algunas voces la han defendido, apelando a que hubo una “denegatoria fáctica” de la “cuestión de confianza” planteada, con lo cual el presidente quedó habilitado para esta extrema medida. Pero otro sector se ha pronunciado, desde el ámbito académico, rechazando tal acción como “golpista”, exponiendo los riesgos que resulta esta situación contra la democracia. Ambos puntos de vista son desarrollados en el contenido de este número especial.

Conviene resaltar la enorme responsabilidad que asume ante lo acontecido el Tribunal Constitucional, ante el cual la Comisión Permanente del Congreso de la República ha planteado un proceso competencial para analizar la constitucionalidad de la medida. Si bien no resulta viable propiamente que los congresistas del Pleno disuelto retomen su función, habiéndose denegado una medida cautelar presentada junto a la demanda, y con un proceso electoral para elegir a un nuevo congreso el 26 de enero de 2020, hay un compromiso indesligable del Tribunal Constitucional de cara al futuro en función de lo que decida en este caso.

La medida de disolver el Congreso de la República le concedió a Martín Vizcarra una enorme popularidad y respaldo en las encuestas, anhelo permanente en su régimen por lo que es sabido, teniendo la posibilidad de gobernar el último trimestre del año 2019 sin la “obstrucción” que venía acusando en distintos niveles. Sin embargo, a pesar de tal condición, producto de serias denuncias difundidas, tres de sus ministros se vieron forzados a renunciar.

A su vez, con la disolución del Congreso, el gobierno ha tenido que recurrir a la emisión de decretos de urgencia para suplir el trabajo del legislativo. Esta situación afecta el principio de seguridad jurídica que garantiza toda democracia, por cuanto las medidas que se disponen en los decretos, y que vienen abordando diversas materias, quedan pendientes de analizarse y discutirse su constitucionalidad por el próximo pleno que se instale. Más aun, cuando se advierten algunos excesos en los publicados hasta ahora.

Otro aspecto que a nivel interno viene dando mucho que hablar, es la situación de las prisiones preventivas, con el agravante de que ni siquiera se alcanza a formalizar debidamente la acusación contra el inculpado, que en los últimos casos ha involucrado a personajes de la política peruana e incluso a abogados. De esta manera, la forma en la cual actúan los agentes del sistema de justicia sirvió en muchos casos para vulnerar derechos fundamentales como la libertad y la presunción de inocencia. Una aspiración en este punto, a tomarse en cuenta, la estableció el Papa Francisco, invocando un modelo de justicia basado en el diálogo, en el encuentro, según lo expresó en la Audiencia a los participantes en el XX Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Penal realizado en Roma, en noviembre de este año.

Es pertinente referir que en Sudamérica se presentaron una serie de conflictos sociales y políticos que tuvieron distintos efectos en los gobiernos. En el caso del Ecuador, se tuvo que declarar el Estado de Excepción para hacer frente a las protestas en contra de la eliminación de los subsidios a los combustibles, así como la aplicación de medidas tributarias y laborales. Por su parte, en Bolivia, el régimen de Evo Morales llegó a su final ante su renuncia luego de una serie de intensas manifestaciones contra el fraude electoral que le permitiría seguir en la presidencia del país. En el caso de Chile, se vivió una escalada de agitadas manifestaciones por el alto costo de vida, sobre las cuales el gobierno respondió con excesiva fuerza, según reportes ante la ONU. Y que al final han abierto el proceso a la discusión de una nueva Constitución a ser elaborada y promulgada en el 2020.

La inestabilidad política de la región, que también se presenta en el Perú, ocurre dentro de un desalentador panorama económico, teniendo en cuenta que la CEPAL ha informado sobre la desaceleración generalizada que afecta a América Latina y el Caribe en el 2019, con pocas expectativas de crecimiento para 2020. Esta situación, por experiencias anteriores, constituye el contorno de crisis donde la democracia es débil y afronta muchos riesgos.

Durante este semestre la actividad académica ha continuado avanzando, de lo cual destacamos la creación del “Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario” en la Argentina, en el mes de noviembre de 2019, con la intervención de nuestro apreciado colega José F. Palomino Manchego como uno de sus fundadores. Así como el otorgamiento, por parte de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de la distinción de Doctor Honoris Causa al rector de la Universidad de Salamanca, Dr. Ricardo Rivero Ortega, quien estuvo entre nosotros en semanas pasadas.

La Dirección

ESPECIAL:
LA DISOLUCIÓN
DEL CONGRESO

¿LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO, DECRETADA POR DECRETO SUPREMO N° 165-2019-PCM, CUMPLE CON LA PREVISIÓN CONSTITUCIONAL CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 134° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ?

Natale Amprimo Plá(*)

La supremacía constitucional es la esencia del Estado Constitucional de Derecho. La Constitución no es solo una norma jurídica, sino también un documento político que contiene los principios y valores que rigen el cuerpo social. Por ello, en el ejercicio del poder no solo se deben respetar los límites y procedimientos establecidos de manera formal en la Constitución, sino también responder a los principios y valores que la inspiran, a efectos de evitar una “desconstitucionalización”; esto es, una desnaturalización.

La Constitución, como universalmente se reconoce es, ante todo, un dispositivo de control del poder. En ese sentido, como expresa LOEWENSTEIN:

La clasificación de un sistema democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las

(*) Abogado por la Universidad de Lima. Socio fundador de Amprimo, Flury, Barboza & Rodríguez Abogados.

cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de los cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder. (...) Con el tiempo se ha ido reconociendo que la mejor manera de alcanzar este objetivo será haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas -'la constitución'- destinadas a limitar el ejercicio del poder político. La constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.⁽¹⁾

La Constitución Política del Perú desarrolla en el Capítulo VI de su Título IV el marco que regula las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, contempla en sus artículos 130º, 132º y 133º la llamada "cuestión de confianza", prevista para dos situaciones distintas, una que tiene carácter obligatorio y otra, por el contrario, es voluntaria.

Así, en el artículo 130º se desarrolla la cuestión de confianza de carácter obligatorio, que supone que, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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; planteando al efecto la cuestión de confianza obligatoria, para lo cual se debe seguir el procedimiento contemplado en el artículo 82º del Reglamento del Congreso de la República.

Por su parte, los artículos 130º y 132º de la Constitución se refieren a la cuestión de confianza voluntaria, que es la que se plantea por iniciativa ministerial, siguiéndose el procedimiento contemplado en el artículo 86º del Reglamento del Congreso de la República. Ésta iniciativa puede ser planteada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto o, de manera individual, por cualquiera de los ministros.

Como bien lo ha destacado GARCÍA BELAUNDE, lo primero que hay que tener presente al analizar los conceptos e instituciones que nuestro texto constitucional recoge sobre la materia bajo comentario, es que éstos "... nos son vernaculares, sino tomados, copiados o importados de modelos extranjeros: el norteamericano y, en menor medida, el europeo, si bien es cierto

(1) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona, 1970. página 149.

que hemos introducido algunas variantes en los modelos originarios, como es fácil advertir".⁽²⁾

Dejando de lado la poca feliz redacción del texto constitucional, pues como lo resalta con agudeza el mismo GARCÍA BELAUNDE, se denomina de igual manera a dos figuras que son distintas -pues bajo el genérico "cuestión de confianza", se contempla lo que es la "moción de confianza" o "voto de confianza", con lo que en puridad es la "cuestión de confianza"⁽³⁾-; hay que precisar que el procedimiento y características de cada tipo de cuestiones de confianza es diversa, aún cuando también tengan algunos aspectos en común.

Así, si bien ambas se plantean ante el Pleno del Congreso, se distinguen, por ejemplo, en que la cuestión de confianza obligatoria (en rigor, la "moción de confianza" o "voto de confianza") debe ser debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente. Por el contrario, la cuestión de confianza voluntaria (que es la realmente "cuestión de confianza", tomada de la doctrina y regímenes europeos) se debate en la misma sesión que se plantea o en la siguiente, pero el Reglamento no contempla plazo para que sea votada.

En ambos casos -esto es, tanto en la cuestión de confianza obligatoria como en la voluntaria, cuando ha sido formulada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto-, si la posición que adopta el Congreso es denegatoria, el Consejo de Ministros en pleno debe renunciar. En este último supuesto también hay una diferencia, pues mientras que en el caso de la cuestión de confianza obligatoria, una vez que el resultado de la votación le es comunicado al Presidente de la República, éste debe aceptar la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, que debe realizarse de inmediato; en el caso de la cuestión de confianza voluntaria, el Consejo de Ministros debe renunciar, teniendo el Presidente de la República setenta y dos horas para aceptar la dimisión.

En cuanto a los supuestos para plantear la cuestión de confianza, nuestra Constitución no los establece expresamente para la cuestión de confianza facultativa, a diferencia de lo que ocurre con la obligatoria,

(2) GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Más sobre la "cuestión de confianza"*, en *Gaceta Constitucional*, tomo 129, Lima, setiembre de 2018, página 182.

(3) *Ibidem*.

en que se precisa que es para debatir y aprobar la política general del gobierno y las principales medidas que requiere la gestión del Presidente del Consejo de Ministros. De ahí que el Tribunal Constitucional, con motivo de la sentencia dictada en el expediente N° 0006-2018-PI/TC del 6 de noviembre del año pasado, desarrollando la figura de la cuestión de confianza expresó en el fundamento 72, que ésta figura “... *que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera amplia, 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*” (subrayado mío).

Es más, en el Fundamento 76, el Tribunal Constitucional vuelve a puntualizar que la cuestión de confianza está contemplada para ser promovida respecto de “... *los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande*”.

El artículo 134° de la Constitución Política del Perú dispone, literalmente, que “*El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si ésta ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros*”. La Carta de 1993 repite prácticamente, en esta parte, el artículo 227° de la pasada Constitución de 1979, con la sola diferencia de reducir el requisito de censura o voto de confianza de tres Consejos de Ministros a solamente dos; y de agregar una frase categórica y contundente: “*No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario*”.

Como indica BERNALES BALLESTEROS, “... *la fórmula pareciera sugerir una especie de revancha que no corresponde con los propósitos jurídico-políticos que deben inspirar la facultad de disolver; no se trata de una respuesta al número de veces que se censura al gabinete sino a la gravedad del hecho generador de la crisis*”.⁽⁴⁾

Hay que recordar que en la Constitución Política de 1979, si bien se contemplaba que el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Parlamento en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión, dicha exposición no daba lugar a voto del Congreso, por expresa disposición de la parte final de su artículo 224°. En ese sentido, la Constitución de 1993 introduce la cuestión de confianza obligatoria, como una medida intermedia para intentar dar solución a la

(4) BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993, Análisis Comparado*, ICS Editores. Lima, 1996, página 528.

histórica crisis que provoca la confrontación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Sobre este nuevo alcance de la cuestión de confianza, introducida en la Carta de 1993, es importante leer a TORRES Y TORRES LARA, quien fuera Presidente de la Comisión de Constitución en el llamado Congreso Constituyente Democrático, encargado de la elaboración de la citada Norma Suprema. TORRES Y TORRES LARA, comentando justamente los caminos que tuvo el constituyente para emprender un cambio que genere una mayor estabilidad en nuestro sistema democrático, señala que sólo había tres. En ese sentido, nos indica:

- i) El primero, regresar al auténtico presidencialismo, donde el Presidente nombra y remueve a sus ministros sin que el Congreso pueda removerlos, lo que resultaría imposible pues la comunidad peruana no lo aceptaría.
- ii) El segundo, consistiría en establecer el parlamentarismo pleno, donde el Presidente sólo es una figura representativa; siendo el Congreso el que nombra y remueve al primer ministro y a los ministros. Aquí tampoco parece haber dudas, el pueblo peruano rechazará esta posibilidad. Los parlamentarios peruanos generalmente no han llegado a madurar lo suficiente. El pueblo sigue pensando que es preferible confiar en una persona que en un grupo, cuando se trata de entregar responsabilidades. Un gobierno parlamentario puede ser lo mejor dentro del sistema democrático, pero ello requiere una maduración política aún no alcanzada en el Perú.
- iii) El tercero, es la dura y difícil vía elegida por el Perú desde hace más de cien años y que otros países como Francia han elegido: un sistema intermedio, donde los ministros son elegidos y removidos por el Presidente, pero a su vez deben tener la confianza del Congreso. Este mecanismo permite lograr el acuerdo, sacrificando cada parte algo de sus pretensiones. Pero para lograr esto es necesario completarlo con una institución propia del parlamentarismo europeo: la disolución del Congreso y la consulta al pueblo, cuando ambos poderes llegan a un enfrentamiento extremo.

En efecto, conforme a los artículos 130 y 133 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros debe exponer y debatir la política general del Gobierno ante el Congreso y éste expresar su

confianza, caso contrario se produce la crisis total del gabinete. El Presidente de la República debe entonces elegir uno nuevo y éste volver a presentar su política de gobierno ante el Congreso. Como es obvio, desde el primer gabinete se intentará una coordinación previa pues nadie quiere ser censurado. Sólo en el improbable y muy difícil caso de que dos consejos no logren el acuerdo, la solución será la consulta al pueblo para una nueva elección de congresistas (artículo 134). El mecanismo del balance de intereses logrará que ministros y parlamentarios cedan, por interés propio, mediante un consenso que vencerá a la endemoniada costumbre de la oposición destructiva.⁽⁵⁾

Más allá de las reflexiones y previsiones que creyó colocar el constituyente, lo cierto es que la facultad presidencial de disolver el Congreso ha sido analizada por el Tribunal Constitucional, en la ya mencionada sentencia emitida en el expediente N° 0006-2018-PI/TC, en cuyo Fundamento 100 indica que la Constitución es específica para viabilizar la disolución, pues para ello “... el Congreso debe haber ‘censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros’”.

Así, a efectos de explicitar los escenarios que tiene el Presidente de la República para ejercer la facultad de disolver el Congreso, el Tribunal Constitucional los detalla en su Fundamento 103, puntualizando que estos son cuatro:

- a) Si se ha censurado a dos gabinetes;
- b) Si se ha negado la confianza a dos gabinetes;
- c) Si se ha censurado a un gabinete y posteriormente se le ha negado la confianza a otro gabinete; y,
- d) Si se le ha negado la confianza y posteriormente se ha censurado a otro gabinete”.

La “cuestión de confianza” a la que se alude en el decreto de disolución -y que habría sido promovida para que se modifique la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo relativo al procedimiento de elección de magistrados- no guarda relación con ninguno de los asuntos que la gestión del Ejecutivo pueda demandar, toda vez que la elección de aquellos,

(5) TORRES Y TORRES LARA, Carlos. *La cuestión de confianza*, El Peruano, 15 de mayo de 1994.

conforme con el artículo 201° de la Constitución, constituye competencia exclusiva del Congreso de la República.

Por otro lado, el planteamiento de una cuestión de confianza, aún en el supuesto negado que fuera viable por las razones sustantivas antes mencionadas, no paraliza ni suspende el ejercicio de las atribuciones constitucionales reservadas para el Congreso de la República.

Me explico: la presentación de un proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, y la formulación de una cuestión de confianza respecto del mismo, no implica que se deba saltar el procedimiento parlamentario para el debate de la cuestión de confianza o para la aprobación del proyecto que se propone, dado que, en cuanto a la cuestión de confianza, el inciso c) del artículo 86° del Reglamento del Congreso dispone que la cuestión de confianza se debate en la misma sesión que se plantea o en la siguiente, lo que claramente implica que el Congreso puede válidamente continuar en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

En cuanto a la aprobación del proyecto que se propone, el artículo 73° del Reglamento del Congreso de la República contempla todo el procedimiento legislativo que debe desarrollarse y no puede obviarse, salvo que, como lo prevé el artículo 31-A del mismo reglamento, la Junta de Portavoces del Congreso de la República apruebe la exoneración de los trámites de envío a comisiones y pre publicación; y, de ampliación de agenda y la determinación de prioridad en el debate.⁽⁶⁾ Esta sola previsión reglamentaria, aunada a que no hay norma alguna que establezca que la presentación de la cuestión de confianza produce efectos automáticos en el Congreso de la República en cuanto a su ejercicio, debería bastar para echar por tierra la argumentación que algunos esgrimieron, en el sentido que el Congreso queda prácticamente congelado y paralizado en el ejercicio de sus atribuciones si es que el Ejecutivo presenta una propuesta legislativa determinada con carácter de urgencia o planteaba una cuestión de confianza, que es, en buena cuenta, la tesis que se sustenta en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM. La facultad de disolver el Congreso, requiere

(6) Es importante precisar que, para el caso de los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter urgente, la exoneración para el trámite de envío a comisiones y pre publicación, requiere solo ser aprobada por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso representados en la Junta de Portavoces, a diferencia de la votación que se necesita para proyectos distintos a los remitidos por el Poder Ejecutivo, en los que se necesita el voto favorable de tres quintos.

de una negación de confianza a dos nuevos gabinetes, a la que no se llega por vía interpretativa, sino que necesita una manifestación expresa denegatoria de la confianza por parte del Parlamento.

En consecuencia, considero que la decisión del Presidente de la República de disolver el Congreso, conforme a las razones que aparecen en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, no se ajusta a la previsión constitucional, al Reglamento del Congreso de la República, ni a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el expediente N° 0006-2018-PI/TC. Lo ocurrido me traen a la memoria las reflexiones de PANIAGUA CORAZAO, uno de los constitucionalistas que ha analizado con rigurosidad histórica las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, quien, antes de asumir la Presidencia de la República, sostenía con una claridad plenamente vigente:

“El Perú ha vivido diversas etapas en las que la crisis institucional obligó a buscar fórmulas extra constitucionales para asegurar el retorno al orden. Autocracia impuesta por circunstancias de crisis constitucional fue la instaurada por el Presidente Bustamante y Rivero a raíz del receso del Congreso (...). Por medio de ‘Decreto del Poder Ejecutivo’ (norma no prevista en nuestro ordenamiento jurídico), el Presidente sancionó actos que requerían leyes del Congreso, dictó normas extra constitucionales para asegurar el funcionamiento del congreso (convocatoria a una ‘Asamblea Nacional’ con funciones de Constituyente) y para asegurar el orden público (...). Ninguno de tales actos estaba previsto en la Constitución. Todos ellos configuraban, sin duda un régimen autocrático. (...)

Al margen de la esterilidad de las medidas adoptadas por el Presidente Bustamante, su experiencia fue aleccionadora. Puso en evidencia los vacíos y defectos de nuestro régimen constitucional en casos de crisis. Pero reveló también la ausencia de ‘sentimiento constitucional’. (...) El comportamiento de los medios de comunicación en esa coyuntura fue decepcionante. Faltó entonces como ocurriría en 1968 serenidad y también escrúpulos.”⁽⁷⁾

“La democracia (tal como hoy la concebimos) no tiene más de 30 años de antigüedad en el mundo, según lo ha hecho notar Arendt Lijphardt. El constitucionalismo, en cambio, es un logro ya secular en los países civilizados.

(7) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Las Relaciones Legislativo-Ejecutivo*. En *Ius et Praxis* N.º 19-20, facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, Lima, 1992, páginas 24 y 25.

Si el Perú fuera capaz de construir y mantener un régimen constitucional, es decir, un conjunto de normas que todos respeten y honren, saldría de la barbarie en que todavía vive e ingresaría al siglo XXI en aptitud de construir la democracia que fue, sin duda, la «promesa de la vida peruana» de que habló el Historiador. (...) El problema no es jurídico sino ético: no es cuestión de normas sino de conductas. En realidad, basta solamente algo de 'hombria de bien' y, naturalmente, de hombría 'de la otra', o sea, buena fe y honestidad para respetar el derecho de los demás bajo cualquier circunstancia y, por supuesto, coraje y resolución para defender y hacer respetar la propia dignidad, y con ella, la libertad y los derechos que les son inherentes".⁽⁸⁾

(8) Ibidem, página 135.

LA DISOLUCIÓN INCONSTITUCIONAL DEL CONGRESO. ACERCA DEL “DECRETO DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA”

Carlos Blancas Bustamante^(*)

En las líneas que siguen me propongo analizar desde una perspectiva jurídico-constitucional la disolución del Congreso de la República dispuesta por el Presidente de la República, señor Martín Vizcarra Cornejo el 30 de septiembre de 2019 bajo el argumento de que el Congreso había “denegado fácticamente” la cuestión de confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros acerca de un proyecto de ley para modificar las reglas para la elección de los miembros del Tribunal Constitucional; y que esta denegación constituía la segunda ocasión en que el Congreso negaba la confianza solicitada por el Congreso, con lo cual se configuraba el supuesto de hecho del artículo 134^o de la Constitución que faculta al Jefe del Estado a disolver el Congreso.

La discusión acerca de la validez o invalidez, - vale decir la constitucionalidad o inconstitucionalidad- de dicha medida plantea, a mi juicio varias interrogantes que intentaré despejar en este artículo, a saber, i) si era posible plantear una cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley para variar las reglas de elección del Tribunal Constitucional, ii) si se ha

(*) Abogado, Magister y Doctor en Derecho, ex Ministro de Trabajo y Promoción Social y de Justicia, ex diputado nacional, Profesor Principal de la Facultad de Derecho y en las Maestrías de Derecho Constitucional y Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

producido la denegación de la cuestión de confianza, iii) si la cuestión de confianza podía detener la elección de los miembros del TC, y iv) si existe la figura de la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza.

1. La cuestión de confianza sobre un proyecto de ley para modificar las reglas de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional

a.1. Una primera cuestión a dilucidar es el rol que cumple la cuestión de confianza en nuestro sistema constitucional. La denominada “cuestión de confianza” es una figura propia del Derecho Constitucional de los Estados cuyo sistema de gobierno es parlamentario. Por ello, esta figura no existe en aquellos países que, como Estados Unidos, México y muchos otros, tienen un régimen presidencial. El Perú, pese a tener un régimen presidencial, ha incorporado a su Constitución las figuras del voto de censura y del voto de confianza, típicas de los regímenes parlamentarios. La primera de ellas desde la Constitución de 1920 (art. 133)⁽¹⁾ y la segunda en la Constitución de 1933 (art. 174). También pertenece al acervo parlamentario la figura de la disolución del Congreso, incorporada por la Constitución de 1979 (art. 227) cuando la Cámara de Diputados hubiere censurado o negado el voto de confianza a tres (3) Consejos de Ministros, la misma que se conserva en la actual Constitución (art. 134) respecto de la totalidad del Congreso unicameral y en caso que este censure y niegue la confianza a dos (2) Consejos de Ministros.⁽²⁾

(1) Esta figura fue originalmente prevista en el artículo 88 de la Constitución de 1867 pero, como es sabido, esta carta no llegó a regir efectivamente, pues al momento de su promulgación se produjo un levantamiento cívico-militar en contra y al triunfar este, menos de seis meses, después fue derogada restableciéndose la Constitución de 1860.

(2) Se ha justificado esta figura como una forma de impedir que se repita la negativa experiencia del período 1963-1967 cuando el Congreso controlado por la oposición al primer gobierno del Presidente Fernando Belaúnde Terry censuró a 38 ministros y, en varios casos, al Consejo de Ministros en pleno. En una anterior ocasión he formulado un comentario crítico a la introducción de esta figura en nuestro Derecho Constitucional (Vid. BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos, “El Poder Ejecutivo presidencial”, *Pensamiento Constitucional*, año III, N° 3, 1996, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p.p. 99-102.) Esta figura no tiene parangón en las constituciones latinoamericanas ni en la de Estados Unidos, todas ellas adscritas al régimen presidencial.

- a.2. Por ello, a mi juicio, para comprender en que consiste y cómo funciona la cuestión de confianza es indispensable acudir al Derecho Constitucional de aquellos países en los que esta se ha configurado y representa una pieza esencial de su régimen político. Al respecto, la Constitución de Francia en su artículo 49 dispone que *El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general*; concordantemente, el artículo 50 de esta constitución indica que *Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando **desaprueba el programa o una declaración de política general del Gobierno**, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.* (Resaltado agregado)
- a.3. Por su parte, el artículo 112 de la Constitución española establece que *El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la **cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general***. Por su parte, el artículo 114.1 puntualiza que: *Si el Congreso niega su confianza al gobierno, éste presentará su dimisión al Rey (...).* (Resaltado agregado)
- a.4. Una materia que se discute es si la cuestión de confianza puede plantearse respecto de un proyecto de ley que se considere necesario para realizar el programa o la política del gobierno. Al respecto, la posición de la Constitución francesa de 1958 es clara porque admite expresamente, en su artículo 49, que el gobierno comprometa su responsabilidad *sobre la votación de un texto*, pero en el caso español donde la Constitución, según hemos visto, no contiene ninguna norma igual o semejante el profesor Pérez Royo considera que la cuestión de confianza (...) *tiene que ser solicitada en relación con el programa gubernamental o sobre la base de una declaración de política general* ⁽³⁾ mientras que Álvarez Conde, precisa que la respuesta sobre esta interrogante, (...) *debe ser negativa, pues esta posibilidad no existe en el procedimiento legislativo* ⁽⁴⁾.

(3) PEREZ ROYO, Javier, Curso de Derecho Constitucional, novena edición, 2003, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales p. 724.

(4) ÁLVAREZ CONDE, Enrique y Rosario TUR AUSINA, Derecho Constitucional, tercera edición, 2013, Madrid, Editorial Tecnos, p. 620. En el mismo sentido opina Santaolalla al señalar que *“Los supuestos que habilitan para plantear una de estas cuestiones*

- a.5. De lo hasta aquí señalado puede concluirse que, en cualquier hipótesis, esto es si resulta posible o no hacer cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley, la cuestión de confianza siempre ha de estar directamente vinculada al programa o a la política del gobierno. En este sentido, se ha decantado nuestro Tribunal Constitucional al expresar 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 del respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiere.*⁽⁵⁾ (Resaltado agregado). Por consiguiente, la conclusión a la que llega el TC es que en el Perú sí resulta posible plantear la cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley a condición de que este sea requerido para el desarrollo de las políticas y la gestión del Poder Ejecutivo.
- a.6. Establecido lo anterior, corresponde preguntar ¿Cuáles son las materias sujetas a la competencia del Poder Ejecutivo, sobre las cuales éste puede formular programas y políticas? Como bien sabemos, las competencias de cada poder del Estado son, exclusivamente, las que la Constitución establece pues esta se basa en el principio de separación de poderes conforme al cual el conjunto del poder del Estado se reparte entre diversos órganos o poderes a fin de evitar que se concentre en solo uno de ellos, situación que antiguamente se correspondía con la monarquía absoluta y modernamente con la dictadura. Para ello es necesario acudir a la Constitución para encontrar en ella la delimitación de las competencias que atribuye a cada poder del Estado. En el caso del Poder Ejecutivo, la Constitución le atribuye las facultades de gobierno atinentes a dirigir la política exterior (art. 118.11), velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República (art. 118. 4), presidir y organizar el Sistema de Defensa Nacional y defender la República, la integridad territorial y la soberanía del Estado (art. 118.14-15 y art. 167), declarar

son un programa o una declaración de política general. Con ello se ha excluido la posibilidad existente en diversos países (Francia e Italia, por ejemplo) de formularla en relación a un proyecto legislativo o a algunas de sus disposiciones, de tal modo que la aprobación de la cuestión de confianza determina sin más la de éstos" (SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, Derecho Parlamentario Español, 2013, Madrid, Editorial Dykinson p. 389.)

(5) STC N° 0006-2018-PI/TC, F.J. N° 75.

la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso (art...118.16), administrar la hacienda pública y negociar los empréstitos (art. 118.17-18), dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera (art. 118.19), regular las tarifas arancelarias (art. 118.20), conceder indultos y conmutar penas, así como ejercer el derecho de gracia (art. 118.21). También, y de manera más general, las de dirigir y gestionar los servicios públicos (art. 119) y orientar el desarrollo del país, especialmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura (art. 58). A estas funciones pueden agregarse las de combatir y sancionar el tráfico ilícito de drogas y controlar el uso de los tóxicos sociales (art. 8), promover el desarrollo científico y tecnológico del país (art. 14) y proteger el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación.

- a.7. Conforme al criterio del Tribunal Constitucional, las leyes que el Poder Ejecutivo requiera para desarrollar sus políticas en los campos antes enumerados y, en cualquier otro *que la Constitución y las leyes le encomienden* (art. 118.24) pueden ser objeto no solo de una iniciativa legislativa, sino que sobre ellas el Consejo de Ministros puede hacer cuestión de confianza a fin de obtener su aprobación por el Congreso.
- a.8. De acuerdo con lo anterior, cabe ahora analizar si la elección de los miembros del Tribunal Constitucional corresponde a la competencia del Poder Ejecutivo. Al respecto, la Constitución, en su artículo 201 *in fine*, dispone que *Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros*. Debemos concordar este precepto con el numeral 10 del artículo 102 conforme al cual corresponde al Congreso *Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa*. Entre estas, sin duda, a tenor de lo que establece el antes citado artículo, está la de elegir a los miembros del Tribunal Constitucional. Esta función ha sido atribuida al Congreso y, por ello, el Poder Ejecutivo no puede intervenir en ella porque se trata de una competencia exclusiva del Congreso, a quien, por consiguiente, corresponde fijar las reglas y procedimientos para realizar la elección y, en aplicación de éstas, elegir a los magistrados del TC. Ni la Constitución ni ley alguna atribuyen el Presidente de la República o al Gobierno la facultad de regular o la de proponer, calificar u objetar a las personas elegidas

para dicha función. Y ello, porque se trata de un asunto ajeno a su gestión de gobierno que el Presidente no puede asumirlo *motu proprio* sin violar la Constitución y el principio de la separación de poderes, por tratarse de una materia totalmente ajena al ámbito de su gestión que le atribuye la Constitución.

- a.9. Por esta razón, el argumento del Presidente según el cual podía hacer cuestión de confianza respecto de la aprobación del proyecto de ley por el cual se establecían nuevas reglas para la elección de los miembros del TC porque uno de los ejes de su política era la lucha contra la corrupción y que dicho proyecto tenía por objeto impedir que esta alcanzara al Tribunal Constitucional, no tiene ningún asidero constitucional ni, tampoco fáctico. En efecto, cualquier política que el Presidente quiera realizar, como es el caso de la lucha contra la corrupción, tiene como límite objetivo el ámbito de sus competencias y no le autoriza a extralimitarlas, es decir debe efectuarse respecto de las entidades, procedimientos, personas y actividades que se realicen en el marco legal de su gestión y no fuera de éste. De lo contrario, sería sencillo justificar la interferencia del gobierno en el ámbito constitucional de otros poderes e instituciones bajo el argumento de que una determinada política trazada por el Poder Ejecutivo así lo requiere. Tal criterio llevaría a la vulneración del principio de separación de poderes y a la concentración del poder en el Presidente de la República a partir de las políticas que este trace unilateralmente y decida extender a otros poderes del Estado o instituciones situadas por mandato de la Constitución fuera de su ámbito competencial. Por otro lado, el argumento carece de sustento fáctico pues para sostener su validez hubiera sido indispensable demostrar que la elección de los candidatos propuestos iría en desmedro de la lucha contra la corrupción, esto es, que todos ellos eran corruptos, lo cual en modo alguno efectuó⁽⁶⁾.
- a.10. De acuerdo con las consideraciones anteriores cabe concluir que el Presidente del Consejo de Ministros no podía hacer cuestión de confianza sobre el proyecto de ley modificatorio del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley 28301) por tratarse de

(6) A mi juicio la mayoría de los candidatos propuestos no reunían las calificaciones necesarias para conformar el Tribunal Constitucional, pero cosa distinta es sostener que eran corruptos o proclives a la corrupción, sin aportar pruebas al respecto.

una iniciativa legislativa ajena a su gestión y que, por consiguiente, plantear la cuestión de confianza para luego argüir su rechazo fáctico como justificación de la disolución del Congreso, no ha sido otra cosa que un artificio político para alcanzar un objetivo político sin ceñirse a la Constitución.

1. La “denegación fáctica” de la cuestión de confianza

- 1.1. Cuando la cuestión de confianza se plantea respecto de la aprobación de un proyecto de ley ello establece una diferencia relevante con aquella que se solicita únicamente en relación a un programa o una política. En efecto, cuanto se trata de obtener el respaldo del parlamento a una política, basta que la cuestión de confianza se apruebe para que el gobierno pueda llevarla a cabo. No se requiere, por tanto, ningún acto posterior por parte del poder legislativo. Ello es así, porque la formulación de los programas y políticas respecto a la gestión de gobierno es una tarea propia del Poder Ejecutivo -no del Congreso- por lo cual cuando solicita la confianza del Congreso para ejecutarla, una vez obtenida ésta se encuentra autorizado para ello o respaldado políticamente para llevarla a cabo.
- 1.2. En cambio, cuando la cuestión de confianza se solicita para la aprobación de un proyecto de ley, la acción subsecuente, esto es la aprobación del proyecto, corresponde al Congreso y para ello son necesarios actos posteriores sucesivos por parte de éste para que el proyecto se convierta en ley. Esto ocurre porque la aprobación de las leyes está sujeta a un procedimiento cuyas bases establece la Constitución y cuyo desarrollo corresponde al Reglamento del Congreso. En este sentido, el artículo 105 de la Constitución prescribe que *Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión Dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.*
- 1.3. De este modo, el otorgamiento de la confianza respecto de un proyecto de ley no conlleva la aprobación automática e inmediata de este, por cuanto para que ello suceda debe observarse el procedimiento señalado en la Constitución y el Reglamento del Congreso. Así sucedió en el caso de la aprobación de las leyes que modificaron la Ley de Organizaciones Políticas (Ley 30995), la que establece la paridad de

género en las listas de candidatos al Congreso (Ley 30996), la que incorpora al Código Penal el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas (Ley 30997) y la ley que regula las elecciones primarias de candidatos a cargos públicos (Ley 30998). La aprobación de todas estas leyes fue planteada como cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros en la sesión del pleno del Congreso el día 4 de junio de 2019, la misma que le fue otorgada. Concluido este acto, los referidos proyectos de ley fueron sometidos al procedimiento legislativo ordinario, incluyendo su estudio en comisiones, hasta que, finalmente, varias semanas después, fueron aprobados por el Congreso, con las modificaciones que este consideró necesario realizar, y promulgados por el Presidente de la República el 26 de agosto de 2019.

- 1.4. En el caso del proyecto de ley referido a las reglas para elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, una vez otorgada la confianza, correspondía al Congreso dar inicio al procedimiento legislativo y, en primer lugar, exonerar el proyecto de ley de su remisión a una comisión dictaminadora lo cual, conforme al artículo 73º del Reglamento del Congreso corresponde a la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso. Luego de cumplido este trámite el Congreso le daría la preferencia prevista en el artículo 105 de la Constitución, a fin de facilitar su pronto debate y aprobación. Suponiendo que, de esta forma, se hubiera procedido a aprobar la ley - respecto de la cual se otorgó la confianza- aún no habría concluido el procedimiento legislativo por cuanto el literal e) del artículo 73 del Reglamento del Congreso establece que todo proyecto debe ser aprobado mediante "doble votación", debiendo tener lugar la segunda votación no antes de haber transcurrido siete días calendario desde la primera, a tenor de lo que indica el artículo 78 del mismo reglamento. Esta exigencia puede salvarse si la Junta de Portavoces decide exonerar al proyecto de la misma, decisión ésta que, como resulta obvio, recién puede adoptarse después de producida la primera votación. En este caso, el proyecto se tendrá por aprobado a efectos de proseguir el trámite para su promulgación y publicación.
- 1.5. Lo anterior nos demuestra que el voto de confianza otorgado por el Congreso sobre un proyecto de ley no conlleva la aprobación en ese

mismo acto de dicho proyecto sino el compromiso del Congreso de aprobarlo, conforme a las normas que rigen la formación de las leyes. Por tanto, el voto de confianza, en este caso, solo supone el inicio del procedimiento legislativo que este debe, necesariamente, transitar antes de ser aprobado tal como ocurrió con las leyes respecto de las cuales el Presidente del Consejo de Ministros solicitó la cuestión de confianza el 4 de junio de este año.

- 1.6. De acuerdo con las normas que rigen el procedimiento legislativo, cuando la cuestión de confianza se plantea respecto de la aprobación de un proyecto de ley no se puede considerar que ha sido tácitamente denegada sin que, antes, exista una decisión final del Congreso respecto de dicho proyecto, sea aprobándolo o rechazándolo. Por ello, es imposible sostener que se ha producido la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza pues esta no sólo se otorgó formalmente mediante la votación aprobatoria del pleno del Congreso realizada en la tarde del 30 de septiembre, sino que a partir de ese acto recién se daba inicio al procedimiento legislativo destinado a aprobar el proyecto de ley materia de dicha cuestión de confianza. Solo al concluir tal procedimiento y en función a que este fuera aprobado o rechazado, recién sería posible establecer si existió la denegación de la cuestión de confianza, conclusión a la que solo se puede llegar como resultado de la comparación entre el contenido de la cuestión de confianza solicitada por el Consejo de Ministros y el resultado del proceso legislativo subsecuente. Desde este punto de vista, se puede concluir que no es posible sostener que se ha producido la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza, cuando esta fue expresamente otorgada por el Congreso y el proyecto de ley materia de la misma no había iniciado aún el procedimiento para su eventual aprobación.

2. **¿Podía el Presidente y el Consejo de Ministros suspender la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional?**

- 2.1. En la parte considerativa del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, se afirma que el Presidente del Consejo de Ministros (...) *pudo presentar cuestión de confianza solicitando que se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación de los candidatos declarados aptos por la Comisión Especial*

del Congreso de la República. Luego agrega Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha.

- 2.2.** De este texto se puede advertir una clara contradicción entre las dos afirmaciones antes glosadas: de un lado aquella según la cual el objeto de la cuestión de confianza consistió en que *se modifique y adecúe* el proceso de selección de los magistrados del TC y, por el otro, la que -en el mismo considerando- sostiene que dicha cuestión se consideró denegada por la *negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados*". En efecto, la primera afirmación suponía tramitar y aprobar el proyecto de ley por el cual se modificarían las reglas para dicho proceso de selección y aquellas que disponían la adecuación del mismo a las nuevas reglas. Es obvio que en tanto no se aprobara el proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo, no podía tenerse por modificadas las normas referidas a la designación de los miembros del TC ni menos adecuar el proceso de selección de estos a dichas reglas. Ello es así porque como es bien sabido, conforme al artículo 103 de la Constitución las leyes no tienen *fuera ni efectos retroactivos*. En tal virtud, en caso de aprobarse la ley propuesta por el gobierno está regiría para la elección futura de los magistrados del TC y solo se aplicaría al proceso de selección iniciado por el Congreso en el caso de que este no hubiera elegido, a la fecha de entrar en vigencia dicha ley, a todos o a una parte de los candidatos propuestos. En cambio, la segunda afirmación implicaba aplicar el contenido del proyecto de ley antes de que este fuera aprobado, procediendo a la interrupción del proceso de elección que se encontraba en desarrollo.
- 2.3.** De acuerdo con lo anterior, es evidente que el proyecto de ley materia de la cuestión de confianza no tenía la aptitud de producir efecto alguno, ni siquiera el de suspender el procedimiento de selección de magistrados ya iniciado, en tanto no fuera aprobado por el Congreso. La tesis planteada en el decreto supremo de disolución del Congreso es que un proyecto de ley puede tener efectos suspensivos de un acto del Congreso, lo que es igual a sostener que un proyecto de ley produce efectos jurídicos aún antes de convertirse en ley.

2.4. A mayor abundamiento, es necesario puntualizar que el Poder Ejecutivo no puede interferir en las funciones propias del Congreso ni siquiera mediante cuestiones de confianza o proyectos de ley. Como ya lo he sostenido (*supra*, 1.8) la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional es una competencia privativa del Congreso, razón por la cual el procedimiento de elección de aquellos no puede ser interrumpido por decisión del Poder Ejecutivo. En este sentido, haber iniciado la votación para la elección de los miembros del TC en la oportunidad fijada de antemano y antes de la votación sobre la cuestión de confianza, no puede interpretarse, en modo alguno, como una denegación “fáctica” de esta. Cosa distinta es que el Congreso hubiera podido, actuando con prudencia política, suspender dicho proceso, pero a ello no estaba obligado ni por la Constitución ni por su reglamento, por lo cual haber llevado adelante ese proceso no configura una posición negativa respecto a la cuestión de confianza. Sostener lo contrario- como lo ha hecho el Presidente- es una argumentación plenamente carente de sustento constitucional.

3. **¿Existe la denegación fáctica de la cuestión de confianza?**

3.1. La cuestión de confianza constituye un mecanismo por el cual se hace efectiva la responsabilidad política del Gobierno. En tal sentido, expresa la voluntad política del Congreso, la misma que produce efectos jurídicos que consisten, ya sea en el respaldo al Gobierno o en su reprobación. Por ello, requiere, necesariamente, un pronunciamiento inequívoco del Congreso. Así, por ejemplo, el artículo 112 de la Constitución española (*supra* 1.3.) señala que *La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados*. También la Constitución de Alemania indica en su artículo 68, numeral 1 lo siguiente: *Si una solicitud del Canciller Federal de que se le exprese la confianza parlamentaria, no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del Bundestag, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller Federal, podrá disolver el Bundestag en un plazo de veintiún días*. Asimismo, la Constitución de Italia establece, en el artículo 94 que *El Gobierno deberá gozar de la confianza de ambas cámaras. Cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal*. Por su parte, la Constitución de Irlanda prescribe en el artículo 28, numeral 10 lo que sigue: *El Jefe del*

Gobierno dimitirá del cargo si deja de tener el apoyo de la mayoría del Dail Eireannn (Cámara de Representantes (...)). Finalmente, la Constitución de Austria dispone en su artículo 74.1 que, Si el Consejo Nacional niega su confianza al Gobierno federal o a alguno de sus miembros en particular mediante resolución expresa, el Gobierno Federal o, en su caso, el Ministro federal en cuestión deberá ser revocado.

- 3.2. Lo que enuncian las constituciones antes mencionadas es algo obvio: el otorgamiento o el retiro de la confianza al Gobierno se produce mediante una votación del parlamento; es un acto expreso e inequívoco de este que no puede ser deducido de la interpretación que efectúe el Gobierno de los actos que realice aquel.
- 3.3. En nuestro ordenamiento constitucional no existe norma ni, tampoco, antecedente de lo que para el Presidente de la República es una “denegación fáctica” de la cuestión de confianza. Por el contrario, las normas existentes al respecto se orientan en sentido contrario. En efecto, el artículo 86 literal a) del Reglamento del Congreso establece que la cuestión de confianza *Será debatida en la misma sesión en que se plantea o en la siguiente*; y el artículo 56 del mismo reglamento indica que *Terminado el debate de un asunto, o el tiempo prefijado por el Consejo Directivo (...) el Presidente anunciará que se procederá a votar*. Conforme a estas disposiciones, la cuestión de confianza debe ser debatida y, luego sometida a votación, lo que significa que estos dos pasos -debate y votación- son indispensables para que exista un pronunciamiento, aprobatorio o denegatorio, del Congreso a dicha cuestión. No existe, jurídicamente, ninguna posibilidad de que sin debate y votación se considere aprobada o denegada la cuestión de confianza. Menos aún la de considerar que pese al otorgamiento expreso de la cuestión de confianza esta ha sido “denegada fácticamente” en función a la valoración subjetiva que el gobierno haga de los actos del Congreso.
- 3.4. Puede decirse, a manera de conclusión, que en nuestro ordenamiento constitucional no existe la “denegación fáctica” de la cuestión de confianza. En realidad, esta no puede existir porque si así fuera cabría preguntar cuál es la autoridad que puede decidir si una actitud del Congreso se puede calificar como “denegación fáctica”. Obviamente, en ningún caso podría ser el mismo gobierno que la propone pues, en tal caso, este tendría la facultad de decidir, según su conveniencia o

interés político, cuando se le ha denegado en los hechos la confianza solicitada. De esta manera ya no interesaría la decisión que adopte el Congreso sino la interpretación de los actos de este que adopte el Presidente de la República, todo lo cual, como es evidente, atenta contra el principio de la separación de poderes en beneficio de un super poder presidencial, que tiene muy poco de democrático.

- 3.5. El año 1996, el Congreso de la República dominado por la mayoría fujimorista aprobó, modificando de hecho la Constitución de 1993, la ley 26657 por la cual interpretó que el artículo 112 de la Constitución que prohibía una segunda reelección del Presidente de la República, no debía aplicarse para impedir la reelección de Alberto Fujimori el año 2000 pues no debía considerarse a estos efectos su primera elección, ocurrida el año 1990, por haber tenido lugar bajo la Constitución de 1979 y no la de 1993. Esta ley fue denominada como “ley de interpretación auténtica” la que el Tribunal Constitucional, en enero de 1997, inaplicó por ser inconstitucional, lo que le valió a tres de los magistrados que votaron en ese sentido ser destituidos por el Congreso por infracción constitucional. Hoy 23 años después de ese lamentable episodio - y cuando creíamos que actos semejantes no volverían a ocurrir - asistimos a la repetición del inconstitucional acto por el cual un poder del Estado se arroga la potestad de interpretar la Constitución. Es el caso del *decreto de interpretación auténtica* dictado por el Presidente Martín Vizcarra. En ambos casos se produjo el quebrantamiento de la norma constitucional porque ni el Congreso ni el Presidente gozan de facultades para interpretar la Constitución, la cual corresponde - en el supuesto que fuera necesario interpretarla sobre esta cuestión- exclusivamente al Tribunal Constitucional, por disposición expresa del artículo 201 de la Constitución. De donde resulta que la decisión del Presidente de la República no solo ha vulnerado el Estado de Derecho por interferir en las funciones del Congreso de la República sino, asimismo, en las del Tribunal Constitucional.

Lima, 26 de noviembre de 2019.

LA INCONSTITUCIONAL DISOLUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA^(*)

Luis Castillo Córdova^(**)

I. Introducción

Martín Vizcarra, como Presidente de la República, comunicó el lunes 30 de septiembre su decisión de disolver el Congreso de la República, y mostró como razón el hecho de que este había denegado por segunda vez la confianza al Consejo de Ministros y, consecuentemente, había cumplido el supuesto de hecho de la norma constitucional del artículo 134. En particular, refirió que la segunda cuestión de confianza había sido denegada fácticamente. Muchas cuestiones jurídicas y políticas se plantean desde esta decisión así comunicada. Aquí solo se atenderá la siguiente cuestión jurídica: la decisión de disolver el Congreso de la República, ¿se ajusta a las normas constitucionales? O lo que es lo mismo, ¿ha incurrido el Presidente de la República en inconstitucionalidad al decidir disolver el Congreso de la República? Para resolver esta cuestión, en primer lugar, es importante responder a la pregunta de si es posible o no reconocer que el Congreso de la República puede rechazar tácitamente una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, y si la respuesta es afirmativa, se procederá a indagar si lo ocurrido en la fecha señalada

(*) Este artículo, con algunas modificaciones de forma, reproduce el artículo que con el mismo título fue publicado en *Gaceta Constitucional*, Tomo 142.

(**) Profesor Ordinario principal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura.

jurídicamente configura o no una manifestación tácita de voluntad por parte del Congreso.

II. El Congreso de la República puede manifestar tácitamente su voluntad

1. Las normas constitucionales concernidas

Atender a la cuestión arriba formulada reclama irremediabilmente indagar por las normas constitucionales directamente estatuidas por el Constituyente peruano en relación a la cuestión de confianza y a la disolución del Congreso. Veamos.

En primer lugar, ha dispuesto el Constituyente peruano de la siguiente manera: “**Artículo 132.-** El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza (...)”. Desde esta disposición es posible concluir la siguiente norma constitucional:

N132: Está permitido al Congreso de la República hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.

El Constituyente peruano también ha dispuesto lo siguiente: “**Artículo 133.-** El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo (...)”. Desde esta disposición se concluye una norma cuyo enunciado deóntico puede ser colocado de la siguiente manera:

N133: Está permitido al Presidente del Consejo de Ministros plantear ante el Congreso de la República una cuestión de confianza a nombre del Consejo de Ministros.

Mientras que en el artículo 134 se ha establecido así: “**Artículo 134.-** El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”. Con base en esta disposición se concluye una norma en los siguientes términos:

N134: Está permitido al Presidente de la República disolver al Congreso de la República si este ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros.

2. No está permitida una negación fáctica de la confianza

Estas son las normas constitucionales directa y expresamente estatuadas por el Constituyente peruano. De ellas es fácil concluir que no se ha reconocido expresamente la posibilidad de negar la confianza fácticamente al Consejo de Ministros. Esto no significa, sin embargo, y por esa sola razón, que no pueda ser reconocida como existente una norma constitucional implícita⁽¹⁾ según la cual, está permitido la negación fáctica de confianza. Una tal norma implícita (Ni), de existir, se desprendería del artículo 132 de la Constitución, y podría ser formulada de la siguiente manera:

Ni132: Está permitido al Congreso de la República el rechazo fáctico de la cuestión de confianza.

Sin embargo, ninguna razón podría ser mostrada para sostener como existente a una tal norma implícita. Desde muy antiguo en el Derecho se diferencia lo jurídico de lo fáctico para poner de manifiesto que existen actuaciones, públicas o privadas, que no están previstas por las normas pero que se producen, e incluso pueden lograr imponerse en contra de las normas jurídicas vigentes. Este tipo de actuaciones al no tener reconocimiento jurídico, no es posible que se les atribuya significado ni consecuencias jurídicas desde que no es posible que cumplan ningún supuesto de hecho previsto por norma alguna. Son actuaciones fácticas que no tienen ni existencia ni consecuencias jurídicas al momento en el que ocurren, pero que pueden imponerse por la fuerza y pueden también, ser reconocidas con posterioridad por una futura norma, y desde ella desplegar consecuencias jurídicas. En contraposición a ellas, se encuentran las actuaciones y decisiones jurídicas, tanto públicas como privadas, que son las que nacen y se desenvuelven según los cauces jurídicos preexistentes y determinados por las normas jurídicas; y que, por esa razón, no solo tienen reconocida existencia jurídica, sino que además despliegan los efectos jurídicos reconocidos por las normas respectivas. A las primeras el derecho vigente no les reconoce ni existencia ni, consecuentemente, eficacia jurídica alguna; a las segundas el derecho vigente les reconoce

(1) Guastini las llama normas inexpressas, y las define como aquellas “normas obtenidas de las normas formuladas (de una combinación de normas formuladas o de una combinación de fragmentos de normas formuladas) mediante procedimientos argumentativos lógicos (i. e. deductivos) o pseudológicos (por ej., mediante analogía)”. GUASTINI, Riccardo, *Lecciones de teoría del derecho y del Estado*, ZELA, Puno 2019, p. 84.

vigencia y eficacia precisamente por haber cumplido con las exigencias, por lo menos formales, previstas por las normas.

Pongamos el ejemplo de un grupo de personas que instaure un gobierno en una comunidad política. Esta actuación será una *de facto* si es que el grupo de personas se hace con el poder público (no hay gobierno sin poder) a través de la fuerza, por ejemplo, que le da las armas. El Gobierno así instalado será un gobierno *de facto*. Por el contrario, una tal actuación será una *de iure*, si es que el concernido grupo de personas se hace con el poder público a través de los cauces que el derecho ha previsto para hacerse con el poder público en esa comunidad política. Si así aconteciese el Gobierno es reconocido por el derecho, es uno de *iure*.

Pues bien, si, con base en esta diferenciación, lo fáctico no tiene ni existencia ni eficacia jurídica, entonces, deberá ser reconocido que una negación a la cuestión de confianza presentada por el Primer ministro a nombre del Consejo de Ministros, no tiene ni existencia ni eficacia jurídica si solamente se ha expresado a través de actuaciones fácticas que no tienen reconocimiento jurídico, es decir, si es que tal negación de confianza no se ha expresado a través de alguno de los canales previstos constitucionalmente. Así, por ejemplo, ninguna norma prevé un Gobierno de *facto* y de ocurrir el derecho no lo reconoce. Por propia definición, si un Gobierno es de *facto*, no está regulado jurídicamente, si lo estuviese, no sería un Gobierno de *facto* sino uno de *iure*.

Consecuentemente, es jurídicamente imposible reconocer existente una norma en los términos de la arriba formulada **Ni132**. Una tal norma no existe en nuestro ordenamiento constitucional. Sería un ejemplo de negación fáctica, no jurídica, de la confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros, si de los 130 Congresistas, 120 hubiesen salido a los exteriores del recinto parlamentario, cada uno con una pancarta en la que se leyese "Señor Premier, le niego la confianza solicitada". Si esto ocurriese, no podría ser dicho que el Congreso de la República ha negado la confianza al Premier. Y no podría ser dicho porque se trata de una situación meramente fáctica, no reconocible como idónea para atribuirle existencia y eficacia jurídica propia de una negación de confianza, según las normas vigentes⁽²⁾.

(2) A efectos de la negación de confianza es una actuación fáctica sin consecuencias jurídicas, por ejemplo, no computaría para el cumplimiento del supuesto habilitante

Por lo tanto, en este punto ya se puede afirmar que Martín Vizcarra erró cuando, en el mensaje a la Nación en la tarde del 30 de septiembre, comunicó que, a su modo de entender las cosas, el Congreso de la República había negado fácticamente la confianza al Consejo de Ministros y, consecuentemente, al ser esta la segunda negación de confianza solicitada, había decidido disolver el Congreso de la República. Sin embargo, este error no significa necesariamente inconstitucionalidad. Significará inconstitucionalidad solamente si no existe un fundamento constitucional que sostenga la decisión adoptada por el Presidente Vizcarra. Si existiese un tal fundamento constitucional la disolución será constitucional, aunque se haya expresado un fundamento errado, en este caso el (jurídicamente inexistente) rechazo fáctico de la confianza solicitada. ¿Existe un tal fundamento constitucional?

3. Sí está permitida una negación tácita de la confianza solicitada

A. Formulación de la norma implícita que reconoce la existencia de voluntad tácita

Saber si existe un tal fundamento constitucional, exige indagar si es posible reconocer como norma constitucional implícita directamente estatuida por el Constituyente a una norma que permita la negación tácita de confianza. Una tal norma implícita (Ní'), de existir, se desprendería del artículo 132 de la Constitución, con un enunciado deóntico parecido a este:

Ní'132: Está permitido al Congreso de la República el rechazo tácito de la cuestión de confianza.

Será reconocible esta norma, si es posible dar razones más fuertes que las razones que puedan ser dadas en contra de su existencia.

B. Razones en contra de una tal norma implícita

En contra de reconocerla pueden ser invocadas razones formales. Una de ellas ha sido últimamente difundida con frecuencia: el Congreso de la República expresa su voluntad a través de votos, de modo que, si no existen emitidos votos que, al menos en mayoría, expresen una voluntad de rechazo a la confianza solicitada, un tal rechazo no se ha producido

a la disolución del Congreso previsto en el artículo 134 de la Constitución. A efectos de la libertad de expresión, no del Congreso, sino de cada uno de los 120 congresistas del ejemplo, sí pudiese ser reconocida como jurídicamente existente.

jurídicamente. Por eso, se añade, en el Reglamento del Congreso se establece, para la cuestión de confianza obligatoria, que “[l]a cuestión de confianza que plantee el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o en la siguiente, según lo que acuerde en forma previa el Consejo Directivo o en el acto el Pleno del Congreso. El resultado de la votación será comunicado de inmediato al Presidente de la República, mediante oficio firmado por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes” (último párrafo del artículo 82); y para la cuestión de confianza facultativa establece que “[s]erá debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente” (artículo 86.c). Sin embargo, una razón así formulada tiene deficiencias.

En efecto, es posible reconocer en este pretendido argumento a un tipo de falacia: la llamada falacia *petición de principio*, la cual ocurre cuando la afirmación a ser justificada se incluye, expresamente (con un enunciado distinto) o implícitamente, como parte de las premisas, de modo que al final la proposición se reitera en lugar de ser justificada. Pues bien, no queda justificada la afirmación de que el Congreso de la República no tiene permitido expresar tácitamente su voluntad de rechazar la confianza presentada, sosteniendo que el Congreso de la República manifiesta su voluntad a través de votos, porque equivaldría a sostener que el Congreso no puede rechazar tácitamente la confianza porque debe hacerlo expresamente, precisamente a través de la emisión de votos. De hecho, si bien se aprecia, los artículos 82 y 86 del Reglamento del Congreso está regulando la manifestación expresa de voluntad del Congreso de la República, pero de esa regulación no es posible concluir la prohibición de una manifestación tácita de voluntad del Congreso, sino que puede ser concluido que está regulando un tipo de expresión de voluntad: la que se manifiesta a través de los votos emitidos.

Si la manifestación tácita de voluntad no está prohibida expresamente, puede que lo esté implícitamente. Será este el caso si es que es posible justificar que no existe posibilidad material alguna para que el Congreso se manifieste tácitamente, es decir, si es posible justificar que la única manera posible que tiene de manifestar su voluntad es expresamente. Esto es así por una exigencia básica de razón: lo que es imposible de ocurrir, no puede ser objeto de regulación (para ordenarlo, prohibirlo o permitirlo) por parte del Derecho. De esta manera, la única forma de que la expresión tácita de voluntad por parte del Congreso esté jurídicamente reconocida

para prohibirla, sería si no fuese posible reconocer razonablemente su existencia, es decir, si no pudieran ser dadas razones para sostener que el Congreso de la República está en condiciones materiales de llevar a cabo manifestaciones tácitas de voluntad.

C. Razones a favor de una tal norma implícita

Para determinar si esta posibilidad existe, es necesario preguntarse por el significado de una manifestación tácita de voluntad. Un tal significado se ha construido en contraposición a la manifestación expresa de voluntad. Veamos.

Para el Derecho Civil peruano “[l]a manifestación de voluntad puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando se realiza en forma oral o escrita, a través de cualquier medio directo, manual, mecánico, electrónico u otro análogo. Es tácita cuando la voluntad se infiere indubitadamente de una actitud o de circunstancias de comportamiento que revelan su existencia” (artículo 141 del Código Civil, primer párrafo). Las voluntades tácitas no solo son posibles de ser reconocidas en el ámbito del derecho privado, sino también en el seno del derecho público. La doctrina de los actos administrativos tácitos da muy buena cuenta de esta posibilidad⁽³⁾. Según esta doctrina, nos encontramos ante un acto administrativo tácito cuando la voluntad de la Administración Pública es posible de ser concluida indubitadamente a través de hechos concluyentes realizados por un órgano con la competencia para reconocer que ha generado los efectos de la voluntad tácita.

Tanto para el ámbito privado como para el público, una voluntad manifestada tácitamente se tendrá existente y eficaz solamente si la norma jurídica no reclama una manifestación expresa de voluntad. En el ámbito civil es incuestionable: “[n]o puede considerarse que existe manifestación tácita [de voluntad] cuando la ley exige declaración expresa o cuando el agente formula reserva o declaración en contrario” (artículo 141 segundo párrafo). Y lógicamente incuestionable debe ser también en el ámbito público: si una norma exige a la Administración Pública una manifestación expresa de voluntad para reconocerla jurídicamente (por ejemplo, cumpliendo alguna formalidad), o prohíbe expresamente su expresión

(3) Cfr. por todos a GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo 3, 9ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2007; p. 396 y ss.

tácita, entonces, no es posible reconocer jurídicamente la existencia de voluntades tácitas.

De lo que se lleva dicho puede ser concluido que jurídicamente es posible reconocer una manifestación tácita de voluntad de un determinado sujeto de derecho, público o privado, cuando se cumplan al menos las tres siguientes condiciones. La primera, que haya habido manifestación expresa de una voluntad; la segunda, que desde esa voluntad manifestada expresamente se concluya sin lugar a dudas una añadida voluntad sobre un asunto para lo cual el sujeto tiene derecho o competencia; y tercera, que no exista una norma válida que ordene una manifestación expresa de voluntad o que expresamente prohíba una manifestación tácita de voluntad. Identificadas estas tres condiciones corresponde preguntarse si con base en ellas es posible sostener que el Congreso de la República puede llevar a cabo manifestaciones tácitas de voluntad.

De modo general, las manifestaciones de voluntad del Congreso de la República se pueden separar en normativas y políticas. ¿Es posible reconocer manifestaciones tácitas de voluntad de tipo normativo y de tipo político? Parece sencillo reconocer que el Congreso puede manifestar tácitas voluntades normativas. Estas vendrían a estar conformadas por todos los contenidos normativos que configuren posiciones jurídicas y que razonablemente pueden ser concluidos a partir de una o más disposiciones legales. Según esta definición, la voluntad tácita del Congreso de la República viene a coincidir con las normas implícitas que pueden ser concluidas de la o de las disposiciones legales.

Por ejemplo, a partir del enunciado según el cual “[l]os Jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad (segundo párrafo del artículo VI del Código Procesal Constitucional), es posible concluir la norma implícita (voluntad tácita del legislador) según la cual “[e]stá permitido a los Jueces inaplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad cuando sea inconstitucional en un caso concreto”. Varias razones avalan la validez formal y material de este enunciado normativo implícito⁽⁴⁾. Y es que, los contenidos normativos implícitos no son exclusivos de las decisiones

(4) Algunas las tengo mostradas en *Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*, 3ª edición, Lima 2018, pp. 91-94.

expresas del Legislador constituyente, sino que son extensivos también a las decisiones del Legislador parlamentario, aunque en menor medida debido a que los enunciados de éste tienden a ser menos abiertos que los enunciados de aquél.

Más difícil, sin embargo, puede ser reconocer la posibilidad de manifestaciones tácitas de una voluntad política por parte del Congreso de la República. Se trata de indagar si el Congreso está en condiciones materiales de manifestar expresamente una voluntad jurídica o política de la cual indubitablemente se pueda concluir tácitamente una añadida voluntad política. Es decir, se trata de indagar si el Congreso de la República en la realidad tiene la posibilidad de manifestar expresamente una voluntad V1, de la cual se pueda concluir inequívocamente una voluntad V2; de modo que mientras la voluntad V1 se reconoce como una voluntad expresa, la voluntad V2 se reconozca indubitablemente como voluntad tácita. Como no podía ser de otro modo, la voluntad tácita V2 será reconocible jurídicamente como existente y eficaz, solamente si no existe una norma que obligue a manifestar expresamente una tal voluntad al Congreso de la República.

Está lógica es posible de ser encontrada en la manifestación de voluntad del Congreso sobre una cuestión de confianza presentada por el Premier a nombre de todo el Consejo de Ministros cuando el contenido de la cuestión de confianza presentada permite un espacio para que el Congreso *haga* algo a través de los votos, y ese algo que haga impida la ejecución del contenido de la confianza solicitada, sin haber *dicho* nada expreso o habiéndose manifestado expresamente a favor de la cuestión de confianza solicitada. Pongámoslo con un ejemplo: si la confianza solicitada por el Premier reclama del Congreso de la República aprobar la Ley L, y el Congreso válidamente (desde un punto de vista jurídico) decide expresamente a través de los votos necesarios aprobar la Ley $\neg L$ (V1), entonces, podrá concluirse indubitablemente que el Congreso ha manifestado una voluntad tácita de negar la confianza al Premier (V2). Y esto habrá sido así porque se cumplen los requisitos para reconocer existente la manifestación tácita de voluntad: existe una manifestación expresa de voluntad (V1), de la que inequívocamente se concluye una voluntad añadida (V2), y no existe una norma que ordene que la manifestación de voluntad solo puede ser expresa. Sin duda que serán supuestos extremadamente extraordinarios, pero por extraordinarios no son imposibles de ocurrir.

En este punto conviene destacar que existen situaciones en las que la voluntad política del Congreso de la República solo puede ser manifestada expresamente, es decir, está jurídicamente prohibida la manifestación tácita de voluntad (aunque fácticamente pueda ser realizada). Dos ejemplos ayudarán.

El primero es que no podrá ser sostenido, no por lo menos válidamente, que el Congreso de la República puede elegir a través de una expresión tácita de voluntad a un miembro del Directorio del Banco Central de Reserva; en este caso, para su elección se necesita que los congresistas hayan expresado los votos correspondientes según las reglas previstas en el Reglamento del Congreso a favor de un determinado candidato. Es decir, no es jurídicamente posible que exista una voluntad tácita de elección de los miembros del Banco Central de Reserva. Y esto es así por una razón fácil de advertir: existe una disposición de la Constitución según la cual el Congreso elige a tres directores “con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros” (artículo 86), es decir, está ordenado que al menos 66 votos sean emitidos expresa y válidamente a favor de un candidato para ser elegido miembro del directorio del Banco Central de Reserva del Perú.

Tampoco podrá ser reconocido, y este es el segundo ejemplo, que el Congreso de la República ha tomado la decisión política de censurar tácitamente a un Gabinete o a un Ministro, si es que no ha manifestado expresamente su voluntad de censura a través de los votos correspondientes, porque existe una disposición constitucional de la cual se concluye la orden de manifestar expresamente la voluntad del Congreso a la hora de censurar a un Gabinete o a un Ministro. Así, “[t]oda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso” (artículo 132 segundo párrafo).

Pero este no es el caso del otorgamiento o rechazo de la confianza que el Premier, a nombre del Consejo de Ministros, presenta al Pleno del Congreso. No existe ninguna norma semejante a las mostradas en

los dos ejemplos, y desde la cual se pueda concluir razonablemente, que está ordenado (y no solo permitido) al Congreso manifestar expresamente su voluntad de rechazo u otorgamiento de la confianza que le es solicitada o, dicho de otra forma, que está prohibido darle reconocimiento jurídico a una manifestación tácita de voluntad.

Con base en estas razones es posible reconocer situaciones en las que el Congreso de la República pueda manifestar voluntades tácitas. Una tal situación, precisamente, puede acontecer en relación a la decisión política de otorgar o negar la confianza solicitada por el Primer ministro o por un ministro individualmente, cuando el contenido de la cuestión de confianza solicitada es de tal naturaleza que permite una manifestación tácita de voluntad desde la cual es posible concluir indubitablemente la voluntad de negar la confianza solicitada. Con esto se da por incumplida la única condición necesaria para considerar que existe jurídicamente la prohibición de manifestación tácita de voluntad del Congreso de la República, y que fue arriba apuntada en estos términos: que no pudieran ser dadas razones para sostener que el Congreso de la República está en condiciones reales de llevar a cabo manifestaciones tácitas de voluntad.

Sí está en condiciones de llevarlo a cabo, y cuando tales manifestaciones ocurran deben ser reconocidas como jurídicamente existentes y eficaces. Sostener la existencia de voluntades (normativas y) políticas tácitas del Congreso de la República, significará reconocer existencia y validez a la norma **Ni'132**, según la cual "Está permitido al Congreso de la República el rechazo tácito de la cuestión de confianza". Habrá que insistir, respecto de las voluntades políticas, que serán situaciones excepcionales, pero la excepcionalidad no dice nada en contra de su posibilidad real. También habrá que insistir en la idea según la cual el hecho que sean voluntades tácitas no significa que sean meras voluntades fácticas, sino que son voluntades jurídicamente reconocidas.

En este punto, lo que corresponde hacer ahora es determinar si efectivamente lo ocurrido el 30 de septiembre en el Congreso de la República del Perú significó una manifestación tácita de voluntad del Congreso de rechazar la confianza presentada por el entonces Premier del Solar.

IV. No hubo negación tácita de la confianza solicitada

1. El contenido de la cuestión de confianza presentada

A. Las fuentes

Para saber si lo ocurrido ese día en el Congreso de la República configura o no una manifestación tácita de voluntad, es importante conocer el contenido de la cuestión de confianza solicitada. Para conocerlo se cuenta con dos fuentes, una escrita y otra oral. La escrita está conformada por el Oficio N.º 260-2019-PR, de fecha 29 de septiembre de 2019, firmado por el Presidente de la República Martín Vizcarra y por el entonces Premier Salvador del Solar, y dirigido al Presidente del Congreso Pedro Olaechea. El texto del oficio es el siguiente:

“Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que modifica el artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105 de la Constitución política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración”.

En ejercicio de la iniciativa legislativa reconocida al Presidente de la República (artículo 107 de la Constitución), se presenta un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 8, el cual regula el procedimiento de selección de magistrados del Alto Tribunal. De la aprobación de este proyecto de ley, el entonces Premier del Solar, a través de una intervención de 7 minutos, y esta es la fuente oral, hizo cuestión de confianza de modo verbal la mañana del lunes 30 de septiembre de 2019. Luego de justificarla, concluyó diciendo lo siguiente:

“Debido a nuestra preocupación hemos presentado un proyecto de ley para un proceso [de elección de magistrados del Tribunal Constitucional] transparente, un proyecto de ley ya presentado ante

este Congreso y 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 [de elección de magistrados del Tribunal Constitucional]. Muchas gracias señor Presidente”.

B. Lo que formó parte de la cuestión de confianza presentada

Del análisis de estas dos fuentes puede concluirse, sin duda alguna, que el contenido de la cuestión de confianza fue la aprobación del proyecto de ley de reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional presentado. La cuestión es si también forma parte del contenido de la cuestión de confianza la no elección de magistrados del Tribunal Constitucional con las reglas de selección vigentes en ese momento. Pueden ser dadas razones para sostener que el contenido de la confianza solicitada fue solamente la aprobación del proyecto de ley presentado debido a que tal proyecto ya se había hecho llegar al Congreso esa misma mañana antes de la presentación del Premier al Pleno del Congreso, y a tal proyecto de ley hizo referencia expresa el Premier en su solicitud del voto de confianza.

Sin embargo, aquí se considerará que forma parte del contenido de la cuestión de confianza solicitada también la no elección de magistrados del Tribunal Constitucional según las reglas vigentes en ese momento. La principal razón que se mostrará para justificar esta incorporación es la siguiente: del completo discurso del Premier puede ser concluido razonablemente que la finalidad perseguida por el Ejecutivo era promover que se eligiera como magistrados del Tribunal Constitucional a candidatos idóneos moral y profesionalmente para el desempeño de tan altísima responsabilidad, y para ello solicitó la confianza del Congreso en dos puntos: que no se utilizaran más las reglas de selección vigentes, es decir, que no se eligieran magistrados del Tribunal Constitucional según tales reglas porque, a entender del Ejecutivo, no ofrecían la garantía de una elección transparente que asegurase en la mayor medida de lo posible la idoneidad moral y profesional exigida a los magistrados del Alto Tribunal; y que se sustituyese esas reglas vigentes por unas nuevas recogidas en el proyecto de ley que se había presentado.

Consecuentemente, dos son los elementos que componen el contenido de la cuestión de confianza planteada por el entonces Premier del Solar a nombre del Consejo de ministros: uno, que los magistrados del Tribunal Constitucional no se elijan con las vigentes reglas de selección; y, el otro, que se apruebe el presentado proyecto de ley de reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. Estos dos elementos, aunque distintos, van estrechamente vinculados, de modo que han de ser acogidos ambos para dar por otorgada la confianza, es decir, basta que se rechace a uno de ellos para reconocer que se ha negado la confianza solicitada. No cabe duda que por la tarde del mismo 30 de septiembre, el Congreso expresamente decidió otorgar la cuestión de confianza solicitada, pero tal otorgamiento, en todo caso, solo recayó sobre la aprobación del proyecto de ley, al cual se comprometía a tramitar, debatir y aprobar. Pero tal otorgamiento no incluyó el elemento referido a la elección de magistrados. Por esta razón, en adelante la argumentación estará destinada a establecer si ha habido o no por parte del Congreso, un rechazo al menos de la confianza en la parte que solicitaba no elegir a magistrados del Tribunal Constitucional con las vigentes reglas de selección.

C. No forma parte de la cuestión de confianza la modificación de la agenda para atender inmediatamente el proyecto de ley remitido con carácter de urgente

Con base en esta apuntada conclusión no puede considerarse como parte de la confianza solicitada la alteración de la agenda de la sesión de la mañana del lunes 30 de septiembre para introducir en ella como primer punto, el debate acerca de la cuestión de confianza presentada por el Premier. Se ha afirmado que debido a que el proyecto de ley presentado por el Presidente fue remitido con carácter de urgente, formó parte de la cuestión de confianza la obligación del Congreso de la República de tramitar inmediatamente la aprobación de tal proyecto de ley con la correspondiente modificación de la agenda acordada para esa mañana. Sin embargo, a esta razón no puede serle reconocida corrección.

En la Constitución se ha establecido que “[t]ienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia” (artículo 105 de la Constitución). Pero esto no significa que el Congreso de la República, de la mano de su Junta de portavoces, tenga la obligación de tramitarlo inmediatamente, ni mucho menos la obligación

de alterar los puntos de una agenda de sesión previamente acordada y comunicada. Es verdad que tampoco lo tiene prohibido, pero es claro que no se está ante una obligación cuya desatención implicase una consecuencia jurídica. Es más, cuando el Reglamento regula las proposiciones de ley remitidas por el Ejecutivo con carácter de urgente, lo hace para disponer que la exoneración de los trámites de envío a comisiones y prepublicación debe aprobarse “por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados” (artículo 31-A); para disponer como requisito especial que “[l]as proposiciones de ley presentadas en uso de la facultad que le concede el Artículo 105 in fine de la Constitución Política, deben ir acompañadas con la solicitud de trámite urgente (artículo 76.1.a.), y en fin, para disponer que la Junta de Portavoces “con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes” (artículo 77), requisito de forma referido a la presentación de la proposición de ley y regulados en el artículo 76.

De modo que no es posible sostener que en tanto la cuestión de confianza versaba sobre la aprobación de un proyecto de ley que fue remitido por el Ejecutivo con carácter de urgente, el Congreso de la República tenía la obligación de atenderlo inmediatamente como parte de la cuestión de confianza presentada. Así, la no modificación de la agenda para atender inmediatamente el proyecto de ley urgente no tiene posibilidad jurídica de significar un rechazo de la cuestión de confianza presentada.

D. No forma parte de la cuestión de confianza la suspensión de la sesión de selección de magistrados

Tampoco formó parte del pedido de confianza la suspensión de la sesión de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional agendada para la mañana del mencionado día 30 septiembre. Sostener lo contrario es confundir la causa con el efecto: la sesión de elección de magistrados (causa) se confunde con la elección de los magistrados (efecto). Lo vedado por la cuestión de confianza planteada, no es la realización de la sesión en sí misma porque su sola realización no aseguraba necesariamente el resultado vedado por la cuestión de confianza que era, recordémoslo una vez más, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional con las entonces vigentes reglas de selección; y es que de la realización de la

sesión de elección de magistrados también podía obtenerse como resultado de la no elección de ninguno de los candidatos por no recibir alguno de ellos el número de votos exigidos constitucionalmente. La realización de la sesión parlamentaria en sí misma no tiene significado jurídico de cara a la confianza solicitada porque de tal sesión era posible obtener dos resultados, y solo uno de ellos era el proscrito por la cuestión de confianza presentada.

Esta advertencia tiene importantes consecuencias, de las que ahora solo podré ocuparme de dos relevantes. La primera es que no puede ser considerada denegada, ni expresa ni tácitamente, la confianza al Premier y al Consejo de Ministros por el hecho de haber rechazado el Pleno del Congreso, y mediante la correspondiente votación, la moción de orden del día firmada por varios congresistas (Huilca, Donayre, entre otros). Esta moción proponía que el Congreso de la República acordase “[c]ancelar y dejar sin efecto la elección de magistrados del Tribunal Constitucional programada para el Pleno del 30 de septiembre de 2019 y poner como único tema de agenda el planteamiento de la cuestión de confianza en los términos expuestos por el Oficio N.º 231-2019-PCM/DM [en realidad, debe entenderse Oficio N.º 260-2019-PR]”.

Sin duda que aquí hubo una manifestación expresa de voluntad por parte del Congreso de la República. Pero tal manifestación expresa no recayó sobre alguno de los dos elementos que arriba han sido identificados como parte del contenido de la cuestión de confianza presentada, de modo que no puede reconocerse como una negación expresa de la confianza solicitada. Tampoco puede considerarse como denegada tácitamente debido a que de tal manifestación expresa de voluntad no puede concluirse de ninguna manera -ni tan siquiera de modo dubitable- que el Congreso de la República ha elegido a los miembros del Tribunal Constitucional según las reglas vigentes de selección, y esto es así por ausencia de conexión lógica entre la causa (la manifestación expresa de rechazo a la moción de orden del día) y la consecuencia que se le pretende atribuir (la selección de los magistrados). A lo más, lo que indubitadamente transmitía como voluntad tácita del Congreso era su deseo de elegir a los miembros del Tribunal Constitucional según las vigentes reglas de selección, pero no formaba parte del contenido de la cuestión de confianza que el Congreso no desease seleccionar a los magistrados del Tribunal Constitucional según las existentes reglas de selección. Mientras no se eligiese al menos a un

magistrado del Tribunal con las vigentes reglas de selección, el deseo de (la mayoría de) el Congreso no tiene relevancia jurídica.

Imaginemos por un momento que, rechazada la moción de orden del día, e iniciado el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional según las reglas vigentes, el Congreso de la República no hubiese conseguido elegir a ningún magistrado porque ninguno alcanzó los 87 votos constitucionalmente exigidos para ello. La voluntad jurídica expresamente manifestada habría sido la no elección de magistrados según las vigentes reglas de selección. Pues bien, habría sido exactamente esta misma voluntad la que se habría considerado jurídicamente expresada si el Pleno del Congreso hubiese decidido suspender la sesión de selección de magistrados del Tribunal Constitucional.

En efecto, ya se hubiese suspendido la sesión, o no habiéndose suspendido la sesión ninguno de los candidatos votados hubiese alcanzado los votos requeridos para ser elegido magistrado del Tribunal Constitucional, la situación jurídica habría sido la misma: en uno y otro caso el Congreso de la República hubiese manifestado una misma voluntad de no elegir a los miembros del Tribunal Constitucional con las vigentes reglas de selección, que es precisamente lo que se pretendía con la cuestión de confianza y que, por esa razón, en cualesquiera de estas dos situaciones el Presidente de la República no hubiese podido dar por rechazada la cuestión de confianza.

Sin duda que tampoco podría haber dado por aprobada la cuestión de confianza, no por lo menos completamente, porque aún quedaba un elemento más del contenido de la cuestión por ser objeto de manifestación de voluntad del Congreso: el otorgamiento de la confianza sobre la aprobación del proyecto de ley presentado, y cuyo otorgamiento expreso ocurrió en la sesión de la tarde del mismo día 30 de septiembre. Incluso habría sido posible reconocer una aprobación tácita de la cuestión de confianza si el Congreso sin votar la cuestión de confianza para otorgarla expresamente, hubiese realizado actos positivos de ejecución de la confianza solicitada, por ejemplo, si hubiese decidido exonerar de dictamen de comisión al proyecto de ley presentado por el Presidente de la República, y hubiesen inmediatamente procedido a votarlo para aprobarlo.

El singular contenido de la cuestión de confianza presentada, puede permitir una declaración expresa de voluntad para otorgarla (o para no otorgarla), y permite que al margen de una tal declaración expresa,

el Congreso haga según (o en contra de) el contenido de la cuestión de confianza presentada. Lo que normalmente ocurrirá es que tanto la *declaración* como el *hacer* coincidan, pero, excepcionalmente, puede no coincidir. Es entonces cuando cobra relevancia diferenciar las manifestaciones expresas de voluntad (la declaración) de las manifestaciones tácitas de voluntad (las acciones), para, en caso de contradicción, dar, como regla general, prevalencia a la acción sobre la declaración. En el caso concreto hubo una manifestación expresa de voluntad a través de la cual el Congreso *declaró* otorgar la confianza solicitada; pero, ¿lo que *hizo* se condecía con lo *declarado*? Es decir, los hechos ocurridos en la sesión de elección de magistrados de la mañana del 30 de septiembre ¿significó una contradicción con el declarado otorgamiento de la confianza ocurrido por la tarde de ese mismo día? Responder a esta interrogante exige irremediablemente saber si el Congreso de la República efectivamente o no eligió al menos a un miembro del Tribunal Constitucional. Esto coloca la argumentación en la segunda consecuencia antes anunciada, como a continuación se tratará.

2. ¿El Congreso eligió efectivamente al menos a un magistrado del Tribunal Constitucional?

La segunda consecuencia que se origina del hecho que el contenido de la cuestión de confianza haya sido que los magistrados del Tribunal Constitucional no se elijan con las vigentes reglas de selección, es que no existe manera jurídicamente válida de considerar denegada, ni expresa ni tácitamente, la confianza solicitada por el entonces Premier del Solar, si es que el Congreso de la República no ha elegido efectivamente al menos a un magistrado del Tribunal Constitucional con base en las reglas de selección vigentes.

Así, y en referencia a lo finalmente acontecido la mañana del lunes 30 de septiembre, si el proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional se llevó a cabo cumpliendo con las exigencias previstas en el Reglamento del Congreso para formar válidamente la voluntad del Congreso de la República, y este eligió como miembro del Tribunal Constitucional a Gonzalo Ortíz de Zevallos, entonces, podrá concluirse que efectivamente el Congreso de la República ha manifestado jurídicamente una voluntad expresa de selección de magistrado del Tribunal Constitucional al mencionado candidato y, a la vez, se podrá reconocer que de esa voluntad expresa se concluye de modo indubitable la voluntad

de no otorgar la confianza solicitada por el Premier. En este supuesto podrá ser reconocido que el Congreso de la República negó tácitamente la confianza solicitada.

Si, por el contrario, el Congreso de la República no ha elegido efectivamente como miembro del Tribunal Constitucional al candidato Gonzalo Ortiz de Zevallos, ya sea porque no ha cumplido las reglas constitucional y legalmente previstas para dar por formada válidamente la voluntad del Congreso, o habiéndolas cumplido el proceso de formación de la voluntad del Congreso no ha terminado, o ambas posibilidades a la vez, entonces, deberá concluirse que no existe manifestación jurídica de voluntad por parte del Congreso, lo que hace lógica y jurídicamente imposible sostener que la confianza solicitada ha sido denegada incluso tácitamente.

¿Cuál de estas dos situaciones ha acontecido en la realidad? La respuesta no puede ser sostenida clara e indubitadamente porque no hay claridad en los hechos acontecidos. Todos parecen admitir que efectivamente se presentaron dos recursos de reconsideración (se obviaré el recurso de nulidad de la Congresista Foronda, debido a que finalmente su voto quedó excluido del cómputo de votos a favor del candidato Ortiz de Zevallos). Pero en lo que existe desacuerdo es en si tales recursos están o no pendientes de resolución.

El Presidente del Congreso sostiene que los recursos fueron presentados ya cerrada el acta de elección del magistrado y que, en aplicación del artículo 58 del Reglamento del Congreso⁽⁵⁾, fueron recursos extemporáneos que se tienen por no presentados. Por su parte, los congresistas Huilca, Arana y Costa (integrantes de la Comisión Permanente que se instaló luego de la disolución del Pleno del Congreso), han remitido una carta al Presidente del Tribunal Constitucional en la que sostienen que “[l]a elección del señor Ortiz de Zevallos Olaechea no es firme pues existen dos recursos presentados sobre la votación”⁽⁶⁾, los cuales esperan aun de resolución porque “existe un criterio parlamentario acordado hace 15 años según el cual el verdadero límite a la admisión de los recursos de reconsideraciones no es la aprobación o dispensa del trámite [el cierre del

(5) Según el cual, “[n]o se puede presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación”.

(6) Carta del 14 de octubre de 2019, tercer párrafo.

acta] sino la ejecución misma del acuerdo"⁽⁷⁾, y en este caso el acuerdo -la elección del candidato Ortíz de Zevallos-, aún no ha sido ejecutado.

Saber si jurídicamente existen o no recursos por resolver es tremendamente trascendente para determinar si efectivamente se ha elegido o no a un miembro del Tribunal Constitucional con las reglas de selección vigentes, es decir, para saber si efectivamente nació al mundo jurídico la voluntad expresa del Congreso de la República de elegir a un miembro del Tribunal Constitucional y, con base en ella, si efectivamente es posible concluir de modo indubitable la voluntad tácita de negación de la confianza solicitada por el Premier. Si existen recursos por resolver no será posible reconocer jurídicamente una voluntad expresa de elección de un magistrado del Tribunal Constitucional y, consecuentemente, no será reconocible una voluntad tácita de negación de la confianza solicitada; mientras que, si no existen recursos por resolver, habrá que reconocer jurídicamente una voluntad expresa del Congreso de elección del magistrado y con ella, la voluntad tácita de negar la confianza presentada.

No será posible aquí dilucidar la verdad de los hechos que permitan a su vez sostener como consecuencia jurídica una u otra de las dos posibles alternativas. Pero de esta descrita situación sí es posible formular conclusiones ciertas. La primera de ellas es que no existe seguridad de que el Congreso de la República haya finalizado el proceso de selección y de que efectivamente haya elegido al candidato Ortíz de Zevallos como miembro del Tribunal Constitucional. A partir de aquí, y esta es la segunda conclusión, dos escenarios son posibles: uno, considerar que sí ha habido manifestación expresa de voluntad de elección del magistrado, pero debido a la incertidumbre existente respecto de su nacimiento no es posible reconocer que de ella se desprende indubitablemente una manifestación tácita de voluntad de negar la confianza; y dos, considerar que no ha habido manifestación expresa de voluntad de elección de magistrado y, consecuentemente, considerar que no ha habido manifestada (ni dubitable ni indubitablemente) voluntad tácita de negar la confianza solicitada, sino que, en todo caso, lo que ha habido es un rechazo tácito de la confianza solicitada. Consecuentemente, y como tercera conclusión, en ningún caso lo ocurrido la mañana del 30 de septiembre permite dar por denegada, por lo menos jurídicamente, la confianza solicitada por el entonces Premier

(7) Idem., cuarto párrafo.

del Solar. No se olvide que lo exigido para reconocer a una voluntad tácita como jurídicamente existente, es que ella se desprenda indubitadamente de una manifestación expresa de voluntad. En este caso, no es posible reconocer el carácter indubitable exigido.

V. Conclusión: El Presidente de la República ha incurrido en inconstitucionalidad

En edición extraordinaria del diario oficial El Peruano del 30 de septiembre, se publicó el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, en cuyo artículo 1 se decreta “[d]isuélvase el Congreso de la República por haber negado la confianza a dos Consejos de Ministros del gobierno elegido para el periodo 2016-2021, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente”. Llega a esta decisión el Presidente de la República porque entendió que en la sesión de la mañana de ese día, “el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha”⁽⁸⁾. El Presidente da por denegada la confianza por dos razones: primera, por la “negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados [al Tribunal Constitucional]”; y segunda, por la “negativa (...) de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional”⁽⁹⁾.

Para el análisis sobre la corrección de las razones mostradas es importante recordar lo que arriba fue justificado como los dos elementos que conformaron el contenido de la cuestión de confianza presentada por el Premier del Solar al Pleno del Congreso: la no elección de magistrados al Tribunal Constitucional según las vigentes reglas de selección; y la aprobación del proyecto de ley de reforma de nuevas reglas de selección de tales magistrados. La consecuencia necesaria es considerar que no forma parte de la cuestión de confianza presentada ni la suspensión del procedimiento de selección, ni la señalada dación de garantías. Desde esta lógica debe ser sostenido que las dos razones presentadas por el Presidente de la República en el decreto de disolución, son razones incorrectas.

En primer lugar, porque ambas se construyen desde la realización de la sesión de elección de magistrados y no desde el resultado de la misma, es el resultado de elección de magistrados el que estaba proscrito

(8) Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, considerando cuarto.

(9) Ibidem.

por la cuestión de confianza solicitada, es decir, se comete el error arriba advertido: confundir la causa con su consecuencia: advertida la presencia de la causa dar por efectivamente producido como consecuencia uno de los dos resultados posibles desde esa misma causa; y en segundo lugar porque la situación jurídica producida habría sido exactamente la misma si se hubiese suspendido la sesión de selección de magistrados, que si no se hubiese suspendido la sesión y no se hubiese elegido a ningún magistrado del Tribunal, pues en una y otra situación habría sido irrelevante que se hayan o no brindado garantías de legitimidad porque, finalmente, nadie habría sido elegido. Ninguna de las dos razones mostradas por el Tribunal Constitucional, además, permite reconocer de modo indubitable que ha habido expresión tácita de voluntad del Congreso de la República de negar la confianza planteada, y solo una manifestación tácita de voluntad es la que habría habilitado al Presidente de la República a dar por denegada la confianza solicitada.

Pero no solo las razones mostradas por el Presidente impiden reconocer la existencia de una voluntad tácita de negar la confianza solicitada, sino que, en rigor, no existe ninguna razón que correctamente pueda ser planteada a favor de que efectivamente el Congreso ha expresado una tal voluntad tácita. No reiteraré la justificación presentada en los apartados anteriores, ahora solamente recordaré que hay certeza de que no existe seguridad de que el Congreso de la República haya jurídicamente (que es lo que interesa aquí) elegido al candidato Ortíz de Zevallos como miembro del Tribunal Constitucional, consecuentemente, hay la certeza de que no existe la seguridad de que el Congreso cumplió con lo vedado por la cuestión de confianza solicitada y, consecuentemente también, no hay la seguridad de que la confianza solicitada haya sido denegada tácitamente.

Aun asumiendo existente, como aquí se ha justificado, la norma constitucional que excepcionalmente permite identificar manifestaciones tácitas de la voluntad por parte del Congreso (la norma **Nº132**), los hechos acontecidos no permiten reconocer la existencia de unos hechos concluyentes a partir de los cuales se pueda reconocer sin duda alguna, la existencia de una manifestación tácita de voluntad de negar la confianza solicitada. Si no es posible concluir un rechazo tácito de la confianza solicitada, entonces, no ha habido negación de confianza al Consejo de Ministros presidido por el entonces Premier del Solar y, consecuentemente, no se ha negado la confianza por segunda vez a un Consejo de ministros. Esto significa

que no se ha cumplido el supuesto de hecho previsto en la norma N134 que habilita al Presidente de la República a disolver el Congreso. Así las cosas, el Presidente de la República ha incurrido en inconstitucionalidad porque ha ejercido una atribución sin que se haya cumplido el supuesto exigido para ejercerla.

En su mensaje a la nación anunciando que había tomado la decisión de disolver el Congreso, el Presidente de la República refirió que se había denegado fácticamente la confianza al Consejo de Ministros. Y estaba en lo cierto. No existe voluntad jurídica, ni expresa ni tácita del Congreso, de rechazar la confianza solicitada; pero sí hubo actos (incluidos el innecesario y reprochable maltrato que el entonces Premier del Solar sufrió en su intento de acceder al recinto parlamentario) que en sí mismos no han producido ningún efecto jurídico ni aun acudiendo a presunciones legales, y que solo permiten concluir que, si hay que hablar de negación de la confianza, ésta solamente ha podido ser fáctica. Pero una tal negación por no tener reconocimiento jurídico, no alcanza para dar por cumplido con el supuesto jurídico previsto en la mencionada norma N134.

Se ha sostenido que quien solicita la confianza es a quien corresponde decidir si desde un determinado comportamiento la confianza ha sido o no otorgada. Pensando en contextos, normalmente privados, en los que está permitido un relevante grado de subjetividad en quien solicita la confianza a alguien o ha depositado la confianza en alguien, para determinar si la confianza ha sido o no otorgada, o si ha sido o no defraudada, tal subjetividad nunca puede construirse de espaldas a las exigencias del principio de razonabilidad, no por lo menos si pretende reconocer validez y eficacia jurídica. Pero este no fue el contexto en el que se desenvuelve la cuestión de confianza presentada por el Premier del Solar. En este contexto la subjetividad prácticamente desaparece y la exigida razonabilidad se concreta a través de una serie de reglas jurídicas que regulan, precisamente y para objetivarla, el otorgamiento o la negación de la confianza solicitada por el Premier. La justificación es sencilla de entender: se pone en juego un elemento esencial de nuestro sistema político democrático como es la separación y consecuente equilibrio de poderes. De modo que no existe subjetividad del Presidente de la República que permita convertir una realidad meramente fáctica, en otra jurídica, para asignarle un significado jurídico que no tiene.

Precisamente porque está en juego un tal elemento esencial es que el Presidente de la República solo puede dar por negada la confianza cuando tal negación se ha configurado a través de una manifestación expresa de voluntad del Congreso de la República con la válida emisión de los votos correspondientes, o cuando tal negación pueda ser concluida sin ningún tipo de duda a partir de una manifestación expresa y jurídica de voluntad del Congreso. Si alguna duda existiese, el Presidente de la República no puede dar por denegada la confianza solicitada. Así lo reclama el decisivo valor jurídico y relevante significado político de la separación y equilibrio de poderes como base de nuestro sistema democrático; de modo que, si existe duda, se debe estar a lo que más favorece al sistema democrático (*in dubio pro democratiam*). Pero en los hechos, nada de esto ocurrió. En efecto, en este caso no solo no hubo manifestación expresa de voluntad del Congreso de rechazo de la confianza solicitada, sino que además hubo manifestación expresa de voluntad para otorgarla; en este caso, no existe la seguridad de que el Congreso haya efectiva y jurídicamente elegido a un magistrado del Tribunal Constitucional según las reglas de selección vigentes; y a pesar de todo ello, el Presidente Vizcarra interpretó apresuradamente los hechos para concluir el rechazo de la confianza y tomar la decisión, inconstitucional como se ha justificado, de disolver el Congreso de la República.

VI. El Cierre

Gonzalo Ortíz de Zevallos dirigió al Presidente del Tribunal Constitucional un documento en el que le solicitaba se programe la fecha y hora de su juramentación como magistrado del Tribunal Constitucional. El pedido fue rechazado por cinco votos a dos. Textualmente lo que informó el Alto Tribunal en su página oficial fue que “[e]n relación al pedido de incorporación del señor Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea como magistrado del Tribunal Constitucional, con los votos a favor de los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narváez y Espinosa Saldaña Barrera; y los votos en contra de los magistrados Sardón de Taboada y Ferrero Costa, no autorizar al presidente del Tribunal Constitucional a tomarle el juramento, en tanto no concluya el procedimiento parlamentario correspondiente”. Esta decisión, así como la razón que la sostiene, confirman la inconstitucionalidad en la que ha

incurrido el Presidente de la República al decidir disolver el Pleno del Congreso de la República.

A lo largo de estas páginas se ha descartado que conformen el contenido de la confianza solicitada tanto la modificación de la agenda parlamentaria para atender inmediatamente el proyecto de ley que con carácter de urgencia remitió el Presidente de la República, así como la suspensión de la sesión de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Y se ha sostenido que tal contenido de confianza solicitada estaba integrado por la no elección de magistrados según las reglas de selección vigentes, y la aprobación del proyecto de ley que modificaba las reglas de selección de magistrados. Con base en esta justificación, debe concluirse que no es posible, ni lógica ni jurídicamente, sostener que el Congreso de la República ha denegado tácitamente la confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros de no elegir a magistrados del Tribunal Constitucional según las vigentes reglas de selección, y a la vez sostener que el Congreso de la República no ha elegido como magistrado del Tribunal Constitucional al candidato Ortíz de Zevallos. O el Congreso ha elegido magistrado del Tribunal Constitucional y, consecuentemente, ha negado tácitamente la confianza solicitada; o el Congreso no ha elegido magistrado del Tribunal Constitucional y, entonces, no ha denegado la confianza solicitada.

Si, como se justificó también, la denegatoria fáctica de la confianza no existe jurídicamente y, por tanto, no puede ser tomada en cuenta por el Presidente para dar por cumplida la causal que le habilita a disolver el Congreso; si, también como se justificó, solo es posible reconocer como expresión tácita de voluntad aquella que se desprende indubitadamente de una manifestación expresa de voluntad; entonces, al no haber el Congreso elegido jurídicamente al menos a un magistrado al Tribunal Constitucional, no existe voluntad expresa desde la cual concluir, y mucho menos indubitadamente, la voluntad tácita de rechazo de la cuestión de confianza presentada. De esta manera, queda confirmado que no se había cumplido el supuesto de hecho que habilitaba al Presidente de la República a disolver el Pleno del Congreso de la República, de modo que la disolución decidida aparece como el ejercicio extralimitado e inconstitucional de la atribución reconocida.

LA CRONOLOGÍA DE LOS TRASPIÉS Y DESENCUENTROS CONSTITUCIONALES DURANTE EL GOBIERNO DE MARTÍN VIZCARRA

César Delgado-Guembes^(*)

Ante los intentos de vacancia que terminaron en la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski⁽¹⁾, el *rookie* en el ejecutivo nacional que era Martín Vizcarra, encontrará como alternativa, entre la panoplia constitucional, el recurso a la cuestión de confianza para alcanzar la meta de autogenerar

-
- (*) El autor es profesor de Derecho y Gestión Parlamentaria en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Maestría en Derecho Constitucional en la Escuela de Posgrado de la Universidad San Martín de Porres. Ha sido funcionario y asesor parlamentario en el Congreso de la República entre el año 1980 y la actualidad.
- (1) Sobre la cuestión de la vacancia puede revisarse los textos del autor publicados con los títulos “Lo debido y lo indebido en el juicio político. Entre el indulto y la vacancia”, y “La finalidad de la incapacidad moral permanente como causal de vacancia presidencial y la interdicción circunstancial de la reelección presidencial y parlamentaria”. El primer texto, publicado en 2018, en *Derechos Fundamentales. Actas de las III Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*, ed. Palestra (pp. 165-214). El segundo, publicado en 2019, en *Derechos Fundamentales. Actas de las IV Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*, ed. Palestra (pp. 245-282). Los enlaces digitales para ambas publicaciones pueden encontrarse en <https://es.scribd.com/document/385202785/CDG-Lo-debido-y-lo-indebido-en-el-juicio-politico-Entre-el-indulto-y-la-vacancia>; y en <https://es.scribd.com/document/421764845/CDG-La-finalidad-de-la-incapacidad-moral-permanente-como-causal-de-vacancia-presidencial-y-la-interdiccion-circunstancial-de-la-reeleccion-presidencia>

la dimisión y prevalecer en la arena política, sin contrincantes en el frente parlamentario y, por añadidura, con un margen favorable, y perceptible, o aparente, de reconocimiento y aprobación popular.

Las señales que perfilaban inicialmente el escenario hostil en el que el azar permite emerger a Vizcarra aparecen durante el gobierno de Kuczynski, su mentor y predecesor. Esas eran las huellas dejadas por un curso deliberado de acción que se dirigió a desestabilizar si no, además, a obstaculizar, la plenitud de la capacidad de acción del gobierno ⁽²⁾. Probablemente el preludio y la indicación menos dudosa de la hostilización lo constituye la interpelación contra el ministro de educación Jaime Saavedra Chanduví, que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2016 ⁽³⁾. La interpelación fue sucedida por la moción de censura en su contra ⁽⁴⁾, la que luego de aprobarse por 78 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, generó su dimisión ⁽⁵⁾.

(2) Lo que hoy puede deducirse como ese *curso deliberado de acción dirigido a desestabilizar y a obstaculizar la plenitud de la capacidad de acción del gobierno*, no era claro ni evidente por sí mismo cuando emergía la circunstancia de la censura y de las posteriores interpelaciones y censuras entre diciembre de 2016 y setiembre de 2017, que concluye en los intentos de vacancia de Kuczynski en diciembre de 2018 y marzo de 2018 en el escenario político. Difícil si no aventurado habría sido inferirlo entonces, cuando aún no había cuajado el conjunto de rasgos de un patrón de acción en la mayoría parlamentaria. La frase comentada, por lo tanto, resulta de la apreciación del conjunto de señales o de signos que estructuran un semblante o prototipo de acción, conducido, más que sólo aparentemente, por un mismo ánimo de minado de la figura del adversario que ha sido posible reconstruir sólo *après coup*.

Frente a este patrón será que emerge la respuesta del lado contrario, el que sólo asimilará la estrategia de la mayoría parlamentaria cuando suma uno a uno los golpes aplicados y cae en cuenta que, el curso de acción de esa misma mayoría, no se inspiraba precisa, ni auténticamente, en el deseo genuino de bienestar de la república ni, obviamente, una actitud del todo sana de control del gobierno. Maliciar la hostil animosidad de la mayoría se convierte así en la clave que permitirá advertir en el quiebre del gobierno en marzo de 2018 el inicio del contra ataque con una estrategia cuyo fin último debía ser aniquilar de modo definitivo con un contrincante que, al menor descuido, podía actuar de modo implacable.

- (3) La interpelación se presentó con la Moción de Orden del Día 1083, presentada el 23 de noviembre, y aprobada el 1 de diciembre de 2016.
- (4) La censura se presentó con la Moción de Orden del Día 1308, el 9 de diciembre, y se aprobó el 15 de diciembre.
- (5) La dimisión se aceptó con Resolución Suprema 315-2016-PCM, publicada el 18 de diciembre de 2016.

A este primer signo de belicosidad parlamentaria le sucedieron las interpelaciones a los ministros de Transportes ⁽⁶⁾, del Interior ⁽⁷⁾, y de Educación ⁽⁸⁾, además del rechazo a la cuestión de confianza presentada por el ministro de Economía y Finanzas ⁽⁹⁾. A propósito de la interpelación a la ministra de Educación, y ante la inminencia de una moción de censura en su contra, se produjo la negación de confianza al gabinete Zavala, y con ella la primera crisis total del gabinete ⁽¹⁰⁾. No debiera hacer falta que se

-
- (6) La interpelación al ministro Vizcarra Cornejo se realizó el 18 de mayo de 2017, luego de aprobada la Moción de Orden del Día 2311, que se presentó el 4 de mayo. Su renuncia fue aceptada mediante la Resolución Suprema 70-2017-PCM, publicada el 26 de mayo de 2017.
- (7) La interpelación al ministro Carlos Basombrío Iglesias se originó en la Moción de Orden del Día 2657, presentada el 8 de junio de 2017, y aprobada el 13 de junio. Tuvo lugar el día 21 de junio de 2017, y no fue sucedida por una moción de censura.
- (8) La interpelación contra la ministra Marilú Martens Cortés se inicia con la Moción de Orden del Día 3288, presentada el 17 de agosto de 2017, y aprobada el 25 del mismo mes y año. La interpelación aconteció el 8 de setiembre de 2017.
- (9) El ministro de Economía y Finanzas Alfredo Thorne Vetter, fue invitado mediante Moción de Orden del Día 2734, presentada el 15 de junio de 2017. Se presentó en el Congreso el 16 de junio, luego de lo cual hizo cuestión de confianza de su permanencia en el gabinete, a propósito de la comunicación que fue objeto de difusión en los medios relacionada con la entrevista que tuvo con el Contralor Edgar Alarcón, sobre el denominado “caso Chinchero”. La cuestión de confianza fue rechazada el 21 de junio, por contar sólo con 11 votos a favor, 88 en contra y 2 abstenciones. Su renuncia fue aceptada mediante Resolución Suprema 91-2017-PCM, publicada el 24 de junio de 2017.
- (10) El ministro Fernando Zavala Lombardi hizo cuestión de confianza de la permanencia de la ministra de Educación el 13 de setiembre de 2017. Con el oficio 178-2017-PCM/DPCM comunica que *a lo largo de mi gestión se han presentado situaciones que han dificultado la implementación de políticas de Estado, afectando la gobernabilidad del país. En este contexto, en las últimas semanas se ha evidenciado la intención de socavar una política de Estado, esta vez en materia de Educación, que tiene en la reforma por la calidad de la educación y en la evaluación de docentes sus principales pilares y respecto de las cuales existe pleno consenso en la sociedad. Sobre ellas no hemos retrocedido ni retrocederemos. Consideramos que la moción de censura anunciada a la Ministra de Educación, Marilú Martens Cortés, sumada a la del ministro anterior en la misma cartera, forma parte de esta conducta de socavar las políticas de Estado que busca implementar este gobierno en beneficio de todos los peruanos. Por ello, en mi calidad de Presidente del Consejo de Ministros, planteo, en base al Artículo 133 de la Constitución Política del Perú, la renovación de confianza al Gabinete que presido.*

El oficio señalado fue recibido en la presidencia del Congreso a las 13:17. La solicitud del presidente del Consejo de Ministros incluía el pedido expreso de que se lo recibiera en la sesión del Pleno del mismo miércoles 13 de setiembre. El tenor

dijera, pero es necesario reparar que, tan temprano como setiembre de 2017, el gobierno de Kuczynski había comprendido que devenía en imperativo que él usara también el código de la hostilidad para evitar el naufragio inmisericorde del poder ejecutivo en manos de la mayoría parlamentaria ⁽¹¹⁾.

determinó al presidente a convocar a la Junta de Portavoces, la que luego de su deliberación sobre el pedido del presidente del Consejo de Ministros acordó invitarlo para que concurra el jueves 14 de setiembre a las 4:00 pm. Luego de la sustentación y del debate correspondiente se puso al voto la cuestión de confianza solicitada, la misma que fue rechazada. El rehusamiento de la cuestión de confianza se aprobó con 77 votos en contra, 22 a favor, y 16 abstenciones.

- (11) Cáigase en cuenta que el presidente del Consejo de Ministros, Jaime Zavala, plantea una cuestión de confianza no sobre un *hecho* inconcuso, sino sobre la presunta, posible y elucubrada presentación de una moción de censura contra la ministra de educación, Marilú Martens. Cuando la presenta, en efecto, todo lo que existía era la especulación de que luego de la interpelación sobrevendría la censura contra ella. Sin esperar la existencia efectiva de la moción, como si jugara contra el tiempo, el gabinete Zavala pide ser convocado en el Congreso para presentar la cuestión de confianza.

Por lo tanto, la cuestión de confianza se presentó a partir de una conjetura, de una presunción, en fin, de una corazonada, sin evidencia suficiente de una propuesta o pretensión de censura. Lo fue sobre el temor, la amenaza, o el miedo de que la propuesta se presentara efectivamente. Por lo tanto, *lo que debía votarse era la cuestión de confianza sobre la amenaza de ocurrencia de un hecho*. Sobre una probabilidad o una posibilidad, sin más correlato fáctico alguno que la sospecha, la intuición o el temor de la censura.

Por esta razón no era absolutamente posible que el Pleno votara sobre la censura de la ministra, porque sencillamente no existía propuesta ninguna de censura. Lo que se consultó y votó fue la confianza del parlamento en el gabinete sobre el temor de que la eventual presentación de una censura pudiera ocasionar la crisis total del gabinete. Propiamente la cuestión de confianza carecía de sustento empírico, porque el Congreso no tenía cómo debatir ni votar sobre la censura de la ministra de educación cuando nadie había presentado una moción para removerla. La base de la cuestión de confianza, por lo tanto, era de índole eminentemente imaginaria.

Si, en efecto, existiera en agenda una propuesta de censura, la cuestión de confianza tendría que haberse planteado de manera que aquélla no fuera aprobada o, caso contrario, que se pusiera al voto la cuestión de confianza de modo tal que, por ser aprobada ésta, la censura fuera asumida como rechazada junto con la aprobación de la cuestión de confianza. En consecuencia, se habrían abierto dos opciones: o seguir el procedimiento de enfriamiento propio de la moción de censura, o seguir el procedimiento sumario de la cuestión de confianza (que, según el artículo 86 Reglamento del Congreso, debe votarse en la misma sesión que se plantea, o en la siguiente).

La censura habría exigido para su aprobación la mayoría absoluta. La confianza sólo mayoría simple. Por ello, de ponerse al voto la censura pudiera haber significado que, si no se alcanzara la mayoría absoluta la censura tendría que darse por no aprobada y, en consecuencia, aprobada la cuestión de confianza. Y, de ponerse al voto la

Debido a la decisión del gabinete Zavala de hacer cuestión de confianza de la permanencia de la ministra de educación, y luego del rehusamiento de la misma, en el Congreso se genera una acción destinada a limitar y combatir las competencias del gabinete respecto del uso de la cuestión de confianza. El Congreso adquirió consciencia, en efecto, que la mayor fortaleza con la que la parafernalia constitucional dotaba al gobierno era el carácter híbrido del régimen de gobierno, montado sobre una estructura en la que el presidente de la república es no sólo jefe de estado sino jefe de gobierno, y por lo tanto, al contar con el mandato popular directo generado en la elección directa del presidente de la república por el voto, el presidente de la república es una figura especialmente públicamente gravitante en el escenario político, pero a la vez premunido de una herramienta potencialmente fatal para el Congreso como lo es la potestad de disolverlo si éste genera dos crisis totales del gabinete ministerial. La dimensión parlamentaria del régimen híbrido peruano, por lo tanto, puede operar en el régimen de gobierno de nuestro país en contra de los usos excesivos de la capacidad de control que tiene la posibilidad de utilizar en contra del gobierno el parlamento. Por esta razón, el Congreso tendría que minimizar lo máximo posible el poder letal con el que el gobierno podría socavar las pretensiones hegemónicas de la mayoría parlamentaria.

Advertir y reconocer la fragilidad en la que puede caer el Congreso si abusara, o si se excediera, en el afán de golpear al gobierno, debía ser motivo de ajustar las modalidades de interacción entre el gobierno y el Congreso. Teniendo la capacidad de realizar los cambios en el diseño a partir de las reglas contenidas en el Reglamento del Congreso, le convenía

cuestión de confianza al gabinete, en vez de la censura a la ministra de educación, la aprobación de la confianza precluiría el procedimiento de consulta de la censura; y su denegación, por la misma razón, generaría la dimisión de todo el gabinete sin requerir la tramitación de la moción de censura sólo contra la ministra de educación.

La dualidad inherente a la modalidad utilizada por el gabinete Zavala, como se ve, muestra el carácter relativamente más expeditivo de la cuestión de confianza como instrumento del gobierno para definir sumariamente los términos de la relación fiduciaria con el Congreso y, en consecuencia, la calidad de la disciplina con la que puede estar dispuesto a respaldarlo, o la levedad del vínculo que lo sostiene en relación con el Congreso. La cuestión de confianza, en efecto, hace más fácil la consulta que lo que podría generar la censura. La diferencia es que el gobierno es quien decide cuánto puede serle necesario un miembro de su equipo ministerial para emprender cohesionadamente las políticas públicas que diseña, promueve y aplica en los distintos sectores ministeriales.

a la mayoría parlamentaria perfilar, primero, las posibilidades del uso de la cuestión de confianza (a iniciativa del gobierno) para minimizar los casos en los que el terreno pudiera favorecer al gobierno, y segundo, reducir el concepto de crisis total del gabinete de forma que fueran menores las oportunidades en las que el derribamiento del gabinete contaran como una de las dos ocasiones habilitantes de la posibilidad de disolución del Congreso.

Con ese fin, en noviembre de 2017 se presenta un proyecto de ley, que se aprobará luego en marzo de 2018, según el cual se modifica el inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, añadiendo dos párrafos, el tercero y el cuarto ⁽¹²⁾, que luego serían objeto de una acción de inconstitucionalidad, que ampara la STC 6-2018-PI/TC. Dichos párrafos disponían que *no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político; y que la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete.*

El propósito inferible de la reforma del Reglamento del Congreso tenía que ser, más que aparentemente, el debilitamiento y la anulación de la estrategia del gobierno para usar la cuestión de confianza con el objeto de disolver el Congreso. La cuestión era limitar y restringir lo máximo que se pudiera el arma del gobierno para alinear o disciplinar a las agrupaciones parlamentarias de forma que el poder ejecutivo no resultara vapuleado, ni amoratado, con la hostilidad de una representación más o menos dura y sólida, integrada por sólo poco menos de 80 congresistas, esto es, por el 60 por ciento del Pleno del Congreso. En el marco de su autonomía normativa el Congreso, por esta razón, se empeñó en socavar las facultades que la Constitución le franquea al gobierno, a través de la iniciativa que le reconoce para plantear cuestiones de confianza.

En suma, la reforma afectaba el equilibrio previsto en la Constitución, al negar alcances a la competencia del gobierno para usar su iniciativa para

(12) La reforma tiene efecto con la Resolución Legislativa del Congreso 7-2017-2018-CR, que se publicó el 10 de marzo de 2018.

plantear cuestiones de confianza, pero también para fijar el marco en el cual cabe calificar como crisis total del gabinete, excluyendo de esta el caso en el cual, luego de una censura o de una negación de confianza, el presidente de la república optara por incluir en el gabinete que sucede al dimitente a alguno de los ministros integrantes de aquél. La STC 6-2018-PI/TC ⁽¹³⁾ declarará inconstitucional la reforma reglamentaria, afirmando que se trataba de la vulneración del balance entre los poderes, de la desnaturalización de la finalidad de la cuestión de confianza, y de la alteración y contradicción del principio de separación de poderes, pero hasta tanto la expulsión de esa norma de Reglamento del Congreso ésta regirá entre el período de marzo a noviembre de 2018 ⁽¹⁴⁾.

El reposicionamiento buscado por el presidente Vizcarra empieza propiamente con la renuncia del gabinete Aráoz (2 de abril de 2018) y la investidura del gabinete Villanueva (2 de mayo de 2018) ⁽¹⁵⁾. A la par que

(13) La sentencia es de fecha 6 de noviembre de 2018, se publica el 19 de noviembre de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, luego de haber sido publicada en la página web institucional el día 15 del mismo mes y año.

(14) Probablemente uno de los aspectos que menor atención haya recibido la declaración de inconstitucionalidad de la reforma relativa a la cuestión de confianza sean las referencias que hace la sentencia a los *niveles insuficientes de deliberación* utilizados en el proceso legislativo. El fundamento 26, por ejemplo, señala que *al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución*. De igual modo, la propia sentencia encuentra que esta reforma habría supuesto otra irregularidad constitucional relacionada con el no cumplimiento del requisito de segunda votación, según lo indica en su fundamento 30 cuando refiere que *la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR ha vulnerado el artículo 94 de la Constitución e incurrido en una infracción indirecta de esta por contravenir el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República*.

(15) Imposible pasar por alto que Mercedes Aráoz era parte de la misma fórmula presidencial que Martín Vizcarra, y que César Villanueva fue el principal promotor de la moción de vacancia contra Kuczynski a partir de un discurso político supuestamente aséptico y profiláctico, basado en la lucha y el compromiso contra la corrupción.

El gesto de prescindir de la vicepresidenta Aráoz y de sustituirla por quien pidió la cabeza nada menos de quien había llevado a Vizcarra como compañero en su fórmula presidencial, no puede menos de traer una sensación aberrante, bizarra, aciaga o moralmente repulsiva. No genera, en efecto, una reacción muy sana optar por lo políticamente más conveniente a expensas de la lealtad que pareciera que debiera guardarse, o por lo menos aparentarse, con quien cuando menos existe algún nivel elemental de compañerismo.

se denunciaban públicamente las discrepancias, las fallas, los errores y los actos de hostilización de la mayoría parlamentaria, el gobierno debía poner en práctica un proyecto de acumulación de fuerzas capaz de deshacerse y eliminar por completo a su contrincante, desmantelando el poder que había consolidado en la arena parlamentaria. Para ello contaba, naturalmente, con el reverso o el lado obverso de la censura: la cuestión de confianza. La cuestión de confianza, en efecto, es una prerrogativa propia y potestativa del gobierno, cuya finalidad primaria es forzar al parlamento a alinearse con una política o una posición particular y específica del gobierno.

Y para que el gobierno esté en capacidad de usar eficazmente el arma que la Constitución le provee para afirmar su rol político se le hacía necesario que el adversario lo empoderara con el ejercicio de sus propios excesos; y esto fue lo que supo escuchar el gobierno ante las desmesuras con las que la impertinencia de la mayoría parlamentaria operaba y hacía ejercicio de su capacidad de control sobre el gobierno. Por lo tanto, una vez leído correctamente el deseo de la mayoría parlamentaria de doblegar al gobierno, el gobierno se hace cargo de cumplir con su parte y responder simétricamente con los poderes análogos que le habilitaba la Constitución.

El lenguaje de la mayoría parlamentaria debía leerse a contrapelo y no de manera literal. El código en el que comunicaba sus propósitos era el código del poder, y los mensajes que le dirigía al gobierno eran, desde el punto de vista literal, que lo que hacía era cumplir con su función de control, pero desde el punto de vista del sentido de sus actos, su desempeño era la más elocuente de las invitaciones a que el gobierno le devolviera golpe

El gesto de designar a Villanueva como presidente del Consejo de Ministros, por esta razón, debe ser comprendido como un síntoma, o como una señal ostensible de Vizcarra para desmarcarse, para tomar distancia, y para ponerse a mejor recaudo político frente a las críticas con las que, de otro modo, podría haber empezado su gobierno. El acto político tuvo la significación de que pactaba con quienes lapidaban al líder del mismo movimiento político que le permitió asumir la presidencia de la república. No era, por lo menos para algún tipo de sensibilidad ética y política, una movida sana ni muy honorable que pueda decirse.

A partir de la decisión de designar a César Villanueva como presidente del gabinete ministerial se debía leer el inicio de un hito frente la ruptura con el origen de su propia función presidencial. La cuestión a dilucidar será si esa decisión fue un gesto inocente y genuino, o si, en ausencia de créditos personales suficientes, fue parte de una trama, o de un embuste, para presentarse como una figura más capaz y digna de mayor crédito que su inmediato antecesor.

por golpe hasta que termine de imponerse desapareciéndola y dando por concluido, anticipadamente, el período constitucional.

De ahí el recurso a la estrategia de valerse de la cuestión de confianza para disolver el Congreso, y satisfacer la voluntad que el propio gobierno se tendría que encargar de sembrar en el pueblo. Es en este contexto que debe leerse detrás de la actitud tanática del gobierno (que debía precipitar su propia caída) el logro superior que veía detrás del esfumamiento y eliminación de la mayoría parlamentaria con la disolución. En este propósito debía sumar como aliando a la confluencia de intereses comunes de quienes se encontraban en minoría en el Congreso, no menos que a los colectivos sociales contrarios a la organización política basada en una plataforma fujimorista.

Pero nótese que esa misma actitud tanática del gobierno era el reverso de la misma y proporcional actitud tanática de la mayoría parlamentaria que despertaba y provocaba la enemistad del gobierno para tentar su suerte en un innegable juego de suma-cero. Por lo tanto, el gobierno tenía que empezar reconociendo que, luego de haber logrado perder un primer gabinete (el gabinete Zavala), tenía que lograr, exitosamente, la pérdida e inmolación de uno segundo, de forma tal que se justificara constitucionalmente el uso correcto de la disolución, para cumplir con la aniquilación de quien hacía lo necesario, pero no para llevar adelante el desempeño y funcionamiento regular del régimen político, sino modos exagerados y maximalistas de ejercicio cuyo fin anticipable debiera ser la exclusión axiomática y dicotómica de uno, o de otro.

El primero de los intentos del presidente Vizcarra, en consecuencia, fue la remisión, el 16 de setiembre de 2018, a solo cuatro meses de haber sustentado la política general del gobierno el gabinete Villanueva, del oficio 257-2018-PR, mediante cuyo tenor el presidente de la república comunica al presidente del Congreso, que, al amparo del inciso 6) del artículo 118 de la Constitución, convoca a legislatura extraordinaria para el día 19 de setiembre de 2018 a las 8:00 am, *a fin de que el presidente del Consejo de Ministros plantee cuestión de confianza sobre los ejes 1 y 2 de la política general de gobierno* ⁽¹⁶⁾. El documento del presidente de la república fue objeto de

(16) La pretensión de plantear cuestión de confianza sobre cuatro reformas constitucionales basadas en el sistema de justicia y en la organización política, tuvo como antecedente inmediato el Mensaje al Congreso del presidente de la república, en

discusión en sesión de la Junta de Portavoces el día 17 de setiembre, la que rechazó los términos del oficio del presidente Vizcarra, a partir del supuesto erróneo de que está en capacidad de convocar a legislatura extraordinaria mientras el Pleno se encuentra en período ordinario de sesiones.

A raíz de la reacción del Congreso es que luego se presenta el oficio que remite el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, el día 17 de setiembre de 2018, comunicando su deseo de plantear una cuestión de confianza sobre la aprobación de cuatro proyectos de ley ⁽¹⁷⁾. Dichos proyectos fueron el 889, de restablecimiento del régimen bicameral; el 955, de conformación y funciones de la junta nacional de justicia; el 3186, de financiamiento de las organizaciones políticas; y el 3187, que impide la reelección de los congresistas.

En consecuencia, la convocatoria que se comunicó mediante el oficio indicado, y que, además, se formalizó mediante el Decreto Supremo 97-2018-PCM, del mismo día 16 de setiembre de 2018 ⁽¹⁸⁾, se transformó y convirtió,

el que anunció su objetivo de someter a referéndum las propuestas clave para la reforma cuya primera propuesta estuvo a cargo de la denominada Comisión Wagner. Dicha Comisión tenía naturaleza consultiva, se crea mediante Resolución Suprema 142-2018-PCM, publicada el viernes 13 de julio de 2018, y emite su informe el 25 de julio de 2018, una de cuyas recomendaciones era el reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura por la Junta Nacional de Justicia.

(17) A efectos de que existan elementos de juicio indispensables para apreciar las dos distintas estrategias, la del Congreso y la del gobierno, es útil y apropiado recoger en este texto que el discurso del presidente del Consejo de Ministros hacia los medios y la opinión pública subrayó que el objeto de la cuestión de confianza que pretendía plantear no era “cerrar” el Congreso, sino aprobar las reformas que mejorarían el desempeño de las instituciones de nuestro régimen político. Ver, por ejemplo, las declaraciones que recogían los diarios, y las agencias de comunicación estatal, como Andina, en <https://andina.pe/agencia/noticia-villanueva-objetivo-cuestion-confianza-es-lograr-las-reformas-725432.aspx>

(18) El Decreto Supremo 97-2018-PCM, publicado en el diario oficial el día 17 de setiembre de 2018, decía en su artículo primero *convóquese al Congreso de la República a sesión extraordinaria para el día 19 de setiembre de 2018 a las 8:00 horas, a fin de que el Presidente del Consejo de Ministros sustente la cuestión de confianza respecto de los ejes 1 y 2 de la Política General de Gobierno, aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM sobre la integridad y lucha contra la corrupción, y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, sustentados en los cuatro (4) Proyectos de Ley de Reforma Constitucional presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República.*

En consecuencia, y no obstante la publicación del Decreto Supremo 97-2018-PCM, el presidente del Congreso, comunica al presidente de la República mediante su oficio 64-2019-2019-ADP/PCR, que la Junta de Portavoces *considera que no corresponde*

en primer lugar, en el oficio 257-2018-PCM/DPCM, que el presidente del Consejo de Ministros dirige al presidente del Congreso el 17 de setiembre, mediante el cual señala que se dirige al presidente del Congreso *para plantear (...) por segunda vez, en lo que va del gobierno 2016-2021, cuestión de confianza ante el Congreso de la república*, y luego de mencionar la materia y la razón por la que necesitaba realizar dicho planteamiento solicitó que *se tenga a bien recibir a los miembros del Consejo de Ministros, y al suscrito, en el Pleno del Congreso, el miércoles 19 de setiembre de 2018, a las 8:00 horas, a fin de sustentar la cuestión de confianza, para lograr el respaldo que requerimos para la implementación de la política general de gobierno*. Y en segundo lugar, luego de la transformación de la pretensión del gobierno, y como resultado de la decisión adoptada por la Junta de Portavoces, el presidente del Congreso le hace saber al presidente del Consejo de Ministros que la Junta de Portavoces *acordó invitarlo a la sesión que el Pleno del Congreso celebrará el miércoles 19 de setiembre de 2018, a las 9:00 am, para que en ejercicio de la prerrogativa que la Constitución Política le reconoce, tenga la oportunidad de formular su cuestión de confianza*.

De esta manera, la solicitud de convocatoria para plantear la cuestión de confianza debatida en sesión de Junta de Portavoces, fue en la que se

constitucionalmente la convocatoria a una "legislatura extraordinaria" cuando el Congreso está en pleno período ordinario de sesiones. Las legislaturas o sesiones extraordinarias sólo pueden ser convocadas cuando el Congreso está en receso, que no es el caso.

Adicionalmente, refiriéndose a la mención relativa a la voluntad del gobierno de establecer un plazo para que, a propósito del objeto de la convocatoria contenido en el decreto supremo, el Congreso apruebe una norma objeto de una cuestión de confianza, el propio oficio del presidente del Congreso indica que *la cuestión de confianza puede plantearla el presidente del Consejo de Ministros en cualquier sesión del Pleno y el Congreso tramitará la misma aprobándola o rechazándola, según sea el caso, pero en ningún momento, se puede cercenar las facultades deliberativas y el voto libre de los parlamentarios. Formular cuestiones de confianza para que se aprueben proyectos de ley del ejecutivo, sin aceptar deliberación alguna sobre los mismos, es vulnerar la libertad de debate y el voto libre de los representantes del Congreso*.

Por último, concluye comunicándole el presidente el Congreso al presidente de la república que, empeñándose el Congreso en el mismo objetivo del gobierno relativo a la lucha contra la corrupción, recuperación de la gobernabilidad del país y el fortalecimiento del sistema democrático, como prueba de lo cual se encontraba en sesión permanente y había dado prioridad al debate de los dictámenes sobre los proyectos a que hace mención, *citaremos al señor presidente del Consejo de Ministros a la sesión que se llevará a cabo el miércoles 19 de los corrientes, a las 9:00 am, en la que, en ejercicio de su prerrogativa y por acuerdo de la Junta de Portavoces tendrá la oportunidad de formular su cuestión de confianza*.

acordó recibir al presidente del Consejo de Ministros el día 19 de setiembre⁽¹⁹⁾. La cuestión de confianza sobre estos cuatro proyectos de ley se plantea, se debate y se vota el día 19 de setiembre de 2018. Luego, en cumplimiento con los términos de Reglamento del Congreso que prescriben que *las cuestiones de confianza se votan en la misma sesión o en la siguiente*, la votación de la dimensión formal del pedido de confianza se votó favorablemente en esa misma sesión, y la aprobación de los cuatro proyectos de ley objeto de la cuestión de confianza tuvo lugar el día 3 de octubre del mismo año⁽²⁰⁾. Posteriormente, los proyectos de reforma constitucional aprobados por el Congreso fueron igualmente aprobados por el pueblo en el referéndum

(19) El oficio del gabinete Villanueva es respondido con el Oficio 65-2018-2019-ADP/PCR, del mismo 17 de setiembre de 2018, por el presidente del Congreso, con el que le comunica que la Junta de Portavoces acordó invitarlo para que en la sesión que se celebre el 19 de setiembre pueda usar la prerrogativa que le corresponde para formular la cuestión de confianza que quería plantear.

(20) La cuestión de confianza tenía el propósito de realizar cuatro reformas constitucionales que sometería a referéndum antes de finalizar el año 2018. El proceso a seguir, en consecuencia, suponía que el Congreso tendría que aprobar los proyectos con el objeto de que el pueblo se pronuncie por la aprobación de los mismos en referéndum. Sin embargo, la cuestión que quedó abierta fue que el Congreso consintió en dar por procedente el extremo de la cuestión de confianza solicitada, no obstante que el contenido de los proyectos cuya aprobación se pedía tenía contenido constitucional. Por lo tanto, si bien el Congreso no rechazó por improcedente la cuestión de confianza, queda pendiente de dilucidación si, en una posterior oportunidad, el Congreso, a pesar de haber consentido en dar por válida la presentación de una cuestión de confianza sobre la aprobación de una reforma constitucional, mantiene la alternativa de rechazar por improcedentes las futuras cuestiones de confianza que se plantearan sobre una cuestión de confianza.

Lo sustantivo es mantener claro que la condescendencia, sea por error o por complacencia, no niega ni inhibe la potestad del Congreso, como sujeto activo en el proceso de concesión de la confianza, de rechazar por improcedentes las que se plantearan sobre materias privativas y constitucionalmente reservadas al Congreso.

En último término, debe tenerse presente que, quien califica, es siempre el sujeto activo del proceso, que es a quien la Constitución le confiere y reconoce la potestad y la atribución de otorgar o de denegar la confianza al gabinete. A partir de la legitimidad y titularidad que le corresponde la concesión de confianza sobre una materia que es natural o esencialmente impropia como objeto de la confianza solicitada no cancela, anula, impide ni elimina la potestad de decidir si ese objeto es o no es procedente como materia susceptible de ser planteada como cuestión de confianza.

Por lo tanto, no debe inducir a error que la concesión no importa reconocimiento alguno a favor del sujeto pasivo de la confianza, porque haberla otorgado en alguna ocasión no importa ni representa la caducidad de la potestad constitucional de que está investido el Congreso.

de 9 de diciembre de 2018 ⁽²¹⁾, cuyos resultados quedaron proclamados mediante la Resolución 2-2019-JNE, del 7 de enero de 2019.

El segundo episodio en la estrategia del presidente Vizcarra, lo protagoniza Salvador del Solar, como presidente del consejo de ministros, cuando en su oficio del 30 de mayo de 2019, solicita al presidente del Congreso que fije día y hora para concurrir a sesión del Pleno del Congreso, con el fin de plantear cuestión de confianza sobre lo que calificó el “núcleo mínimo irrenunciable del paquete de reformas presentadas por el presidente de la república en abril de 2019” ⁽²²⁾. Ese núcleo mínimo irrenunciable estaba integrado por los proyectos 4186 (sobre la eliminación del voto preferencial, y el establecimiento de la alternancia y paridad de género en las listas parlamentarias), 4187 (que promueve la democracia interna y la participación ciudadana en el proceso de selección de los candidatos de los partidos políticos), 4189 (sobre la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en los delitos de cohecho pasivo transnacional y crea el delito de financiamiento de organizaciones políticas) y 4190 (sobre impedimentos para ser candidato cuando se cuenta con sentencia condenatoria en primera instancia). Adicionalmente, anunció en el propio oficio la presentación

(21) La convocatoria al referéndum se realizó mediante el Decreto Supremo 101-2018-PCM, publicado en el diario oficial el 10 de octubre del 2018. Los resultados del referéndum mostraron que de 24 millones 373 mil 821 electores hábiles, concurren a votar 17 millones 626 mil 323. De quienes concurren a votar, aproximadamente el 78 por ciento aprueba las reformas sobre la Junta Nacional de Justicia, el financiamiento de los partidos políticos, y la no reelección de los congresistas, a la vez que similar porcentaje votó en contra de la propuesta de bicameralidad, según las propuestas que en un proceso más afín al plebiscito que a un referéndum promovió el presidente Vizcarra. Los resultados representaban resultados de alrededor del 56 por ciento del total de los electores hábiles a favor de las propuestas promovidas por el presidente Vizcarra.

(22) El antecedente próximo de estas reformas lo constituye la creación de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, presidida por Fernando Tuesta, e integrada por Paula Muñoz, Milagros Campos, Jesica Benza, y Martín Tanaka, mediante Resolución Suprema 228-2018-PCM, del 21 de diciembre de 2018, cuyo informe es presentado al presidente de la república el 4 de marzo de 2019, y en sesión del Consejo de Ministros del 20 de marzo de 2019. Las propuestas de la Comisión Tuesta son presentadas por el gobierno ante el Congreso el 10 de abril de 2019.

Sin embargo, la recepción en el Congreso de las propuestas del gobierno no fue muy auspiciosa, en particular la relativa al levantamiento de la inmunidad parlamentaria por la Corte Suprema, la misma que el 17 de mayo recibe dictamen de la Comisión de Constitución en el que recomienda su archivamiento.

de un proyecto más, el 4385, relativo al proceso de levantamiento de la inmunidad parlamentaria a cargo de una entidad distinta al parlamento.

Esa comunicación fue atendida mediante el oficio del presidente del Congreso del mismo día 30 de mayo, con el que le indica que el Congreso lo recibirá en la sesión del día 4 de junio. A la comunicación del presidente del Congreso da respuesta el presidente del consejo de ministros con su oficio del 31 de mayo de 2019, mediante el cual confirma que asistirá a la sesión programada para el día 4 de junio, para cumplir con su propósito de plantear una cuestión de confianza. El día 4 de junio concurre a sesión del Congreso y plantea la cuestión de confianza sobre los proyectos de ley referidos en el oficio del 30 de mayo de 2019 ⁽²³⁾. El Congreso debate la cuestión de confianza entre los días 4 y 5 de junio, y el mismo día 5 de junio vota a favor del otorgamiento de la confianza. Posteriormente, y luego de cumplida la formalidad de la votación de la cuestión de confianza, se da curso al proceso de evaluación, dictamen, deliberación y votación de los proyectos sobre los que planteó la cuestión de confianza, los mismos que

-
- (23) La cuestión de confianza se presentó, nuevamente, sobre proyectos que importaban la reforma de la Constitución, como lo era el proyecto de levantamiento de la inmunidad parlamentaria por la Corte Suprema, no obstante que existió previamente un dictamen contrario a esa iniciativa, pero al margen del objeto sobre el que se presentaba, la cuestión de confianza también introdujo una modalidad que tenía que ver con la fijación de una condición y de un plazo para la aprobación de las iniciativas materia de la confianza solicitada.

La condición que se presentó fue que los textos que aprobara el Congreso no importaran ni supusieran la modificación del contenido esencial de los proyectos presentados, para lo cual fijó los términos en los que debía quedar entendido el contenido esencial de las iniciativas.

Adicionalmente, la cuestión de confianza también comprendió la aprobación de las propuestas dentro del plazo que representaba el término de la segunda legislatura ordinaria del período; esto es, en principio, el 15 de junio de 2019, término que fue objeto de prórroga con la ampliación de la legislatura dispuesta por el presidente del Congreso hasta el día 25 de julio.

La modalidad de la confianza solicitada representa una discusión aparte, en razón a la naturaleza que puede tener el acto de plantearla. ¿Cabe, en efecto, sujetar la confianza al cumplimiento de una condición cuyo cumplimiento quede a disposición y a criterio o albedrío del gobierno definir y resolver? ¿Es posible que, no obstante que el sujeto activo del acto que es el Congreso, pueda el sujeto pasivo revertir la figura y quedar como el agente que define si, a pesar de la votación y del contenido que exprese el Congreso, disponga de la declaración parlamentaria y la interprete según el sentido que mejor tenga o le convenga al poder ejecutivo?

quedaron aprobados dentro del plazo de la segunda legislatura ordinaria del período 2018-2019, el 25 de julio de 2019 ⁽²⁴⁾.

Con ocasión del Mensaje al Congreso que dirige el presidente de la República el 28 de julio, toma nuevamente la iniciativa frente a las reacciones sinuosas que asumió el Congreso, y anuncia la presentación de un proyecto de ley de reforma constitucional con el cual se adelantarían las elecciones para culminar anticipadamente el período constitucional de 2016 al 2021. El proyecto fue dictaminado por la Comisión de Constitución, recomendando la no aprobación del proyecto y su archivamiento ⁽²⁵⁾.

Y el tercer y último episodio consistió en el pedido relativo a la presentación de la cuestión de confianza sobre la interrupción del proceso de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional ⁽²⁶⁾, y la

(24) La aprobación incluía la primera votación de la reforma constitucional sobre la inmunidad parlamentaria, en términos que no eran precisamente coincidentes con los que planteaba el gobierno, pero que terminaban excluyendo al Congreso como titular del proceso de levantamiento.

(25) El trámite de este proyecto de reforma constitucional no estuvo sujeto a cuestión de confianza. El problema principal de esta iniciativa consistía en la factibilidad de su ejecución e implantación, en vista de los plazos que la legislación preveía para la viabilidad de las acciones relativas a los procesos de selección interna de candidaturas en los partidos políticos, así como de las relativas a los plazos legales para la presentación de listas que debía respetar el sistema electoral. No obstante la dificultad material relativa a los plazos, la comisión de Constitución del Congreso, argumentó en su dictamen que no era conveniente la aprobación de la propuesta del poder ejecutivo, y en su sesión del 26 de setiembre de 2019 aprobó el dictamen recomendando la no aprobación y el archivamiento del proyecto del gobierno.

La decisión de la Comisión de Constitución no estuvo exenta de controversia, porque, según el artículo 70 del Reglamento del Congreso sólo y únicamente los *decretos de archivamiento* pueden definir el archivamiento de una iniciativa a la sola voluntad de una comisión ordinaria; sin embargo, la comisión de Constitución no aprobó un decreto de archivamiento sino un dictamen, con una extensión superior a las 60 páginas, en cuyo tenor se sustentaban las razones por las cuales no se recomendaba al Pleno la aprobación de la iniciativa. El procedimiento regular, por lo tanto, suponía que el dictamen debiera haber sido puesto en conocimiento del Consejo Directivo, para que éste lo incluya en la agenda del Pleno.

Este arreglo, en consecuencia, no tenía sustento reglamentario, puesto que las comisiones no tienen la facultad de archivar ningún proyecto de ley, excepto en el supuesto de tratarse de un decreto de archivamiento, que no era el caso.

(26) El proceso de designación de magistrados se inició, bajo la presidencia del señor Daniel Salaverry, con la conformación de la Comisión Especial y la determinación de que el proceso no se realizaría por concurso, sino por invitación. Luego que,

aprobación del proyecto de ley 4847, con el que se proponía la modificación del artículo 8 de la ley 28301, ley orgánica del Tribunal Constitucional, con el objeto de que la designación se realice mediante el proceso de concurso público, descartando la opción del proceso por invitación.

En este último episodio de la trama tiene relevancia el oficio 231-2019-PCM/DM, que presenta a las 4:36 de la tarde, al filo del día laboral y del fin de semana, el viernes 27 de setiembre, el presidente del Consejo de Ministros, en el que le pide al presidente del Congreso que *en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso a partir de la fecha se me permita plantear, en nombre del Consejo de Ministros una cuestión de confianza ante el Congreso de la República*. Cuando el día laboral había terminado formalmente a las 5 de la tarde, el oficio ingresa a la oficina del presidente del Congreso a las 5:12 de la tarde.

Como respuesta a la trama del gobierno, por disposición y encargo del presidente del Congreso, el Oficial Mayor cita a sesión de Junta de Portavoces para las 8:30 de la mañana del 30 de setiembre. Esa citación se publica en la página web del Congreso para conocimiento público en general, y de los voceros en particular, el mismo 27 de setiembre a las 5:33 pm, y su contenido se difundió a través de la Oficina de Prensa y de Comunicaciones del Congreso en esa misma oportunidad, para su retransmisión en los medios de comunicación.

El día 30 de setiembre a las 8:30 de la mañana, en efecto, sesiona la Junta de Portavoces, y toma el acuerdo de que el Pleno recibiría al presidente del Consejo de Ministros el mismo día a las 4:00 pm. La sesión del Pleno se inicia a las 10:30, en tanto que a la misma hora, llegaba al Palacio Legislativo el gabinete Del Solar e ingresaba al Salón de Embajadores para hacer antesala en momentos previos al desarrollo de la sesión. A las 10:41

conforme a la ley 28301, el 19 de noviembre de 2018 la Junta de Portavoces acordara la modalidad de designación y que propusiera la conformación de los integrantes de la Comisión Especial, el Pleno aprobó el 22 de noviembre de 2018 la opción y modalidad por invitación, en vez del procedimiento ordinario, así como la composición de la Comisión Especial.

La evaluación concluye con el dictamen de la Comisión Especial, durante la presidencia de Pedro Olaechea Álvarez Calderón, que se aprueba el 19 de setiembre de 2019. Ese mismo día el presidente del Congreso dispone que se cite a sesión del Pleno del Congreso para el día 30 de setiembre a las 10:00 am. La citación, sin embargo, es recibida en los Despachos de los congresistas durante el día 20 de setiembre, es decir, 10 días antes de la fecha de la sesión convocada.

se da lectura al acuerdo adoptado en la sesión de Junta de Portavoces de la fecha y se hace conocer al Pleno que se comunicaría al presidente del Consejo de Ministros que se lo recibiría una vez concluido el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional a las 16:00 horas, así como a la relación de los candidatos propuestos por la Comisión Especial encargada de evaluar a los invitados para participar en el proceso constitucional respectivo⁽²⁷⁾; a las 10:46 se presenta una Moción de Censura contra la Mesa Directiva suscrita por los congresistas Morales, Zeballos, Huillca, entre otros, de los grupos parlamentarios de *Frente Amplio* y de *Nuevo Perú*⁽²⁸⁾.

Luego de suspenderse la sesión con el fin de que el accesitario asuma la conducción del debate sobre la censura, se reinicia el procedimiento a las 10:50 bajo la presidencia del congresista César Vásquez. Sin embargo, a las 10:52 ingresa, sin haber sido convocado ni invitado el presidente del Consejo de Ministros al salón de sesiones, y toma asiento en el espacio del grupo parlamentario de la *Bancada Liberal*. A raíz de la inesperada irrupción del gabinete Del Solar, el congresista Vásquez suspende la sesión, en tanto que los congresistas, aún sorprendidos por el impasse, permanecen en sus curules. La sesión se reanuda a las 11:21, sin que hubiera abandonado el hemiciclo el gabinete Del Solar, en medio de la excitación y del desconcierto generalizado de todas las bancadas, continuando con el debate sobre la moción de censura contra la Mesa Directiva. A las 11:35 concluye la votación, con el resultado de 29 votos a favor de la censura, 83 en contra y 2 abstenciones. Luego de la dispensa del acta, se reanuda la sesión a las 11:37, lo cual permite que el congresista Olaechea retorne en la conducción de la sesión para continuar con el desarrollo de la agenda programada, en relación con la elección de los magistrados del tribunal constitucional.

(27) La relación de candidatos aprobada por la Comisión Especial estaba compuesta, en este orden, por los señores Carlos Hakannson Nieto, Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, Ernesto Álvarez Miranda, Delia Muñoz Muñoz, Roberto Acevedo Mena, Edgar Carpio Marcos, Wilbert Medina Bárcena, Manuel Sánchez-Palacios Paiva, Carmela de Orbegoso Russel, Francisco Morales Saravia, y Milagros Campos Ramos. Según el procedimiento la votación correspondía realizarla en estricto orden de presentación por la Comisión Especial, aunque durante la sesión dicho orden se alteraría posponiendo al señor Hakannson Nieto y adelantando a los señores Ortiz de Zevallos y Sánchez-Palacios Paiva.

(28) La censura se proponía en razón *al ejercicio abusivo y arbitrario del cargo, en contraposición a los intereses del Estado*.

Luego de anunciar que, de acuerdo a la decisión adoptada por la Junta de Portavoces, se concedería el uso de la palabra por 10 minutos al vocero de cada uno de los grupos parlamentarios, en un inexplicable gesto de innecesaria, inexplicable e injustificable flexibilidad y bonhomía, el presidente del Congreso le otorga el uso de la palabra al presidente del Consejo de Ministros ⁽²⁹⁾, en el marco de una interrupción ⁽³⁰⁾ que solicitó el primero de los voceros, el congresista Costa Santaolalla, de la *Bancada Liberal*, refiriéndole que lo hacía *por cortesía*, que su intervención no podía durar más de 10 minutos, y que luego de concluida aquélla se comprometía a retirarse. Sin embargo, el ministro Del Solar cuestiona el extremo relativo al sustento de su presencia y de su intervención, invocando el artículo 129 de la Constitución ⁽³¹⁾, conforme al cual, supuestamente, los ministros podían

(29) La acción reglamentaria ante la presencia irregular del presidente del Consejo de Ministros, en una sesión para la que no había sido citado, no había sido convocado, y sin que se le hubiera aún hecho saber formalmente que la Junta de Portavoces había programado su presencia para las 4 de la tarde del propio día 30 de setiembre, habría sido suspender la sesión hasta que el gabinete cumpliera con retirarse del salón de sesiones. Eventualmente, otra práctica que complementa y avala dicha acción es el retiro del salón de sesiones de los congresistas, de forma que, sin quórum, no pueda continuar la sesión.

(30) El tratamiento regular durante las interrupciones es que se conceden por un tiempo no superior a un minuto, y que, además, no son un espacio dentro del cual pueden articularse cuestiones incidentales. De ahí la irregularidad del uso de dicho espacio, porque dentro de la interrupción se le concede un espacio propio de una intervención (como si cupiese usar el espacio de las interrupciones para desarrollar una intervención) y además, dentro del espacio de la interrupción se procede a presentar una cuestión de confianza. Ambos son usos irregulares y ajenos a las prácticas reglamentarias del Congreso.

(31) Suele recurrirse como fuente de derecho al debate que tiene lugar en el Congreso Constituyente para procurar una interpretación fiel al texto constitucional, y dentro de esta perspectiva se indica que en el diario de debates se plantea que la concurrencia voluntaria a las sesiones se sustenta en la experiencia británica, conforme a la cual los ministros pueden estar presentes en la sala de sesiones con carácter voluntario, y de forma obligatoria cuando se realiza el famoso *question time* todos los días de sesión. Lo que se pasa por alto es que la interpretación británica tiene sentido en el Reino Unido porque en dicho país el tipo de régimen es parlamentario, lo cual importa que todos los ministros son, a la vez, miembros del parlamento. En el caso peruano, se permite que los congresistas puedan desempeñar un cargo paralelo y concurrente al que ocupan en el parlamento peruano en el gabinete ministerial.

En nuestro régimen, por lo tanto, la regla es que el gabinete no esté integrado por quien cumple funciones en otro órgano estatal, pero se contempla como excepción que no exista impedimento para desempeñar ambas funciones sin incurrir en incompatibilidad. Por lo tanto, en el Perú la concurrencia voluntaria no importa

concurrir a su libre albedrío a las sesiones del pleno del Congreso⁽³²⁾, luego de lo cual plantea la cuestión de confianza que dará lugar a la “denegación fáctica” a la que hizo referencia el presidente Vizcarra.

El planteamiento de la cuestión de confianza se formula entre las 11:39 y las 11:46. Luego de consideraciones relativas a la necesidad de transparencia y de desarrollar el proceso de designación de los magistrados del tribunal constitucional incluyendo la opción de las tachas por la población, concluyó su planteamiento indicando que *consideramos, señor presidente, que es tanta la importancia la conformación del tribunal constitucional, un tribunal que el Congreso tiene efectivamente derecho a elegir, y 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, y 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.* Concluida la presentación de su cuestión se retiró el gabinete del hemiciclo

un derecho, como sí ocurre en el régimen británico, sino una posibilidad de estar presente, posibilidad que se hace efectiva únicamente si se coordina la convocatoria para una sesión determinada. El derecho lo tiene la corporación para definir si puede o si no puede concurrir. No basta con querer estar presente. Se necesita el consentimiento del dueño de casa para que la presencia sea bienvenida. Caso contrario la imposición de la presencia del ministro, o del gabinete, puede ser objeto de rechazo por configurar una situación indeseable para quien tiene la potestad de recibir a quien pide ser recibido.

- (32) No obstante el ya irregular y concesivo manejo en la conducción de la sesión que avaló y soportó la presencia impropia del gabinete Del Solar, luego del arreglo de caballeros que durante el desarrollo de la sesión coordinó el presidente del Congreso con el presidente del Consejo de Ministros, el propio presidente del Congreso concedió a aquél el trato de *invitado*, al rechazar las interrupciones que solicitaban diversos congresistas de la mayoría parlamentaria durante la sustentación de la cuestión de confianza. Conferir el trato de invitado a quien sin invitación alguna había irrumpido durante el desarrollo de la sesión tiene el efecto de blanquear, limpiar, de legitimar o de cohonestar la presencia impropia del gabinete, porque el presidente del Congreso, en su condición de titular y garante del fuero parlamentario, le concede al presidente del Consejo de Ministros la condición de visitante con el consentimiento del sujeto agraviado con el gesto protagonizado por éste.

y continuó la sesión con la participación de los voceros de cada uno de los grupos parlamentarios.

A las 13:23 se inicia la consulta sobre la cuestión previa presentada por la congresista Indira Huillca, para que se suspenda el proceso de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, la que se desestima con 34 votos a favor, y 81 en contra luego de concluida la votación a las 13:29. A las 13:30 se inició la votación de la designación de Gonzalo Ortiz de Zevallos ⁽³³⁾. La votación concluyó a las 13:33, con el resultado de 88 votos a favor, 13 en contra, y 2 abstenciones, con lo cual quedó designado el señor Gonzalo Ortiz de Zevallos ⁽³⁴⁾

Luego de suspendida la sesión, ésta se reinicia a las 16:12, con el propósito de debatir y votar la cuestión de confianza planteada por el gabinete Del Solar. Luego de las intervenciones de los congresistas miembros de los distintos grupos parlamentarios se vota la cuestión de confianza

Entre las 17:33 y las 17:41 el presidente Vizcarra anuncia en los medios de comunicación su decisión de disolver el Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución. Mientras el presidente de la república se dirigía

(33) Nótese que, no obstante el orden presentado por la Comisión Especial, se antepone la consulta sobre la designación del señor Gonzalo Ortiz de Zevallos, no obstante que el primer candidato en la lista era el señor Carlos Hakannson Nieto.

(34) El proceso no estuvo exento de discrepancias, a raíz de tres sucesos. El primero, fue la supuesta o aparente suplantación en la votación de la congresista María Elena Foronda, del *Frente Amplio*. El segundo, el voto oral de la congresista Vilcatoma. Y el tercero, la presentación del recurso de reconsideración por la señora Patricia Donayre, y por cuatro voceros de grupos parlamentarios. El voto de la congresista Foronda se declaró anulado luego que se comprobó que ella no había votado. Se confirmó y validó el voto oral de la señora Vilcatoma. Y el presidente del Congreso optó por ejecutar el acuerdo sin tramitar el pedido de reconsideración presentado.

De los tres sucesos indicados el que representa mayor dificultad fue el tercero, porque en el acto de optar por la ejecución del acuerdo sin procesar la reconsideración, si bien se trató del ejercicio regular de una potestad reconocida de modo regular, la omisión de la consulta sobre la reconsideración favoreció la duda respecto de la limpieza y firmeza del acuerdo arribado. Fue por esta razón, principalmente, que luego el Tribunal Constitucional desconociera la validez de la designación realizada, en medio de otro tipo de dudas como la que surgió como resultado de que el diario oficial *El Peruano* se negó a publicar la Resolución Legislativa del Congreso con la que se formalizaba la designación. Es por ello que, tanto la ejecución del acuerdo sin procesar la reconsideración, como la no publicación de la resolución con la designación, se convirtieron en las razones por las que, por mayoría, el Tribunal Constitucional desconoció la decisión del Congreso.

televisivamente a la población, sin embargo, el Congreso culminaba el proceso de votación de la cuestión de confianza. El resultado de la decisión del Congreso fue de 50 votos a favor, 31 en contra, y 14 abstenciones. Eran las 17:38. El presidente de la república anunciaba la disolución por televisión cuando aún no había concluido la votación con la que se expresaba la aprobación de la cuestión de confianza. Sin embargo, para el presidente de la república, le había resultado más que suficiente la visualización de las imágenes por televisión. No creyó necesario que se le comunicara la decisión formal del Congreso. Interpretó los sucesos según su criterio y a su manera. Entre tanto, la sesión se reanuda a las 17:45, con la intervención del señor Jorge del Castillo, quien refiere la decisión inconstitucional del presidente de la república de la disolución del Congreso.

La secuencia y el desarrollo de los acontecimientos genera interrogantes sobre las cuales es preciso realizar un análisis dentro del marco del derecho constitucional y parlamentario. Las preguntas más relevantes que podría enunciarse serían, por ejemplo, las siguientes:

- (1) ¿Es constitucionalmente válido el ingreso en el salón de sesiones del Congreso del presidente del Consejo de Ministros, sin haber sido convocado?
- (2) ¿Habilita el artículo 129 de la Constitución a los miembros del gabinete ministerial que no son congresistas al ingreso en el hemiciclo a su libre discreción o arbitrio?
- (3) ¿Procede presentar una cuestión de confianza sobre una materia constitucionalmente reservada con carácter exclusivo al Congreso, como puede serlo tanto una reforma constitucional o como lo es la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional?
- (4) ¿Cabe entender que la improcedencia de una cuestión de confianza presentada por el gabinete equivale al rechazo de la cuestión de confianza?
- (5) ¿Cabe invocar como finalidad válida de la cuestión de confianza sobre la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional la política del gobierno en materia de lucha contra la corrupción?
- (6) ¿Puede darse por válidamente aprobada una cuestión de confianza sobre la aprobación abstracta de un texto normativo, sin votar el

fondo concreto o material del proyecto de ley sobre el cual versa la cuestión de confianza?

- (7) ¿Es válido dar por rechazada una cuestión de confianza sin que exista, ni que haya sido comunicada, la declaración expresa sobre la decisión y votación del Congreso sobre la cuestión de confianza solicitada?
- (8) ¿Es válido el concepto de “denegación fáctica” de una cuestión de confianza que se adopta sobre el seguimiento y transmisión televisivos del desarrollo de la sesión, cuando la sesión no ha concluido, no se ha aprobado el acta, no se ha dispensado su aprobación, ni se ha dirigido el oficio respectivo al poder ejecutivo la decisión formal y final del Congreso sobre la cuestión de confianza solicitada?
- (9) ¿Configura algún tipo de delito o de infracción de la Constitución la disolución del Congreso, a partir de la asunción unilateral de una supuesta manifestación de voluntad que nunca se comunicó de manera expresa, formal ni solemne al poder ejecutivo, sin el cumplimiento del requisito de contar con una comunicación formal del titular del poder legislativo en la que se hace conocer la decisión corporativa del parlamento?
- (10) ¿Es, finalmente, válida la decisión presidencial de disolver el Congreso sin que haya sido objeto de discusión ni acuerdo del Consejo de Ministros o, peor aún, sin que exista un Consejo de Ministros designado ni juramentado, al que quepa imputarse eventualmente la responsabilidad política o penal por la que pudiera ser culpable el presidente de la república?

Las anteriores son algunas de las cuestiones que exigen revisión con el objeto de calificar apropiadamente la corrección en el uso del poder y de la función que la Constitución le encomienda al presidente de la República. Los desvíos, los abusos, las ligerezas y los excesos serán, en su caso, no sólo objeto de los juicios de la historia, sino también de la exigencia de cuentas a partir de las garantías que contiene la Constitución en el marco de una sociedad democrática, basada en los principios de separación y de balance entre los poderes del Estado.

LA CRISIS CONSTITUCIONAL PRESENTE Y LOS USOS DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Ángel Delgado Silva

El presente documento originalmente fue redactado en agosto de este año 2019, con motivo de una consulta formulada por el congresista Pedro Olaechea Álvarez Calderón, por ese entonces flamante presidente del Congreso de la República. La opinión solicitada debía plasmarse en un cuestionario de ocho preguntas y versaba sobre los alcances del *Proyecto de Ley de Reforma Constitucional N° 4637/2019-PE*, presentado con carácter de urgencia por el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad contenida en el Art. 105° de la Constitución Política.

No obstante, el tiempo transcurrido y el cambio dramático de las circunstancias políticas, a partir del 30 de septiembre, el tema sigue vigente. En efecto, el debate generado sobre los usos de esa atribución gubernamental denominada *cuestión de confianza*, viene desde julio del 2018 y probablemente ni siquiera terminará cuando el Tribunal Constitucional expida sentencia, sobre la demanda de conflicto de competencias interpuesta por el Congreso contra la decisión del Gobierno de disolver al primero.

En consecuencia, enfrentamos un asunto de acuciante actualidad que despierta todo tipo de pasiones. Hoy el Perú está escindo por dicha controversia, que ni la próxima elección congresal de enero de 2020 logrará amainar, definitivamente.

¿Cómo debe funcionar la *cuestión de confianza* en un régimen esencialmente presidencialista como el nuestro? ¿Por qué una prerrogativa del

Gobierno que busca equiparar poderes mediante la igualdad de armas (la *moción de censura* del Congreso,) propio de un sistema parlamentario, puede devenir –en otro distinto– en una herramienta arbitraria y abusiva que termine cambiando la *forma de gobierno* en un neo-presidencialismo exacerbado. Y, finalmente, *last but not least*, la *cuestión de confianza* en su versión criolla: ¿se convertirá en la tercera vía para cambiar la Constitución, paralela a la *asamblea constituyente* y al *poder de reforma o revisión constitucional*, a cargo del Parlamento?

Sobre estas graves interrogantes, que suscitan enorme preocupación ciudadana, tratan estas líneas. Fueron escritas al compás del requerimiento de proporcionar argumentos para ilustrar el debate en el seno de la Comisión de Constitución del Congreso de la República y, eventualmente, en el Pleno que no llegó. Están impregnadas, por lo tanto, del calor de la coyuntura y del frescor del derecho constitucional en vivo ejercicio; así como de las inevitables perspectivas y sesgos que podamos tener debido al mundo práctico, donde estamos inmersos.

Claro está que hemos revisado el texto en su integridad, esforzándonos en dar el tono que estilan las exigencias académicas. Sin embargo, preferimos mantener el formato de cuestionario, porque se redactó originalmente en función a las preguntas y conforme a la secuencia ordinal planteada.

Por todo lo expresado, creemos que merecen publicarse como un testimonio de aquellos “combates por la Constitución” –parafraseando al historiador francés Lucien Febvre, quién utilizó el giro para aludir a la pasión por su disciplina– acaecidos en un recodo de la historia del Perú, donde el debate constitucional como nunca antes quizá, deberá estar al servicio de asegurar la libertad y la vigencia del Estado Democrático de Derecho, para las futuras generaciones.

1) ¿CÓMO SE AFECTARÍA EL MODELO CONSTITUCIONAL PERUANO DE SENTARSE EL PRECEDENTE DE ADELANTO DE ELECCIONES GENERALES?

Independientemente que el Congreso de la República (solo él y nadie más) pueda, en esta oportunidad, decidir –conforme al procedimiento fijado por la Constitución Política del Estado– por el adelanto del cronograma electoral establecido constitucionalmente y, en consecuencia, reducir los mandatos del Presidente de la República, los Congresistas de la República y los representantes ante el Parlamento Andino –incluso

en este supuesto- ello no debiera, bajo ninguna circunstancia, sentar un precedente político-constitucional, proyectado al futuro.

Porque, sin duda alguna, dicha decisión trasmutada en reforma constitucional –aunque en sí no lo sea– aparejaría consecuencias peligrosas para el régimen político democrático, en la medida que violentaría la llamada “Constitución Histórica”, aquella que desde el advenimiento de la República hace casi doscientos años, se ha venido gestando a través de la práctica reiterada en la puesta en vigor de principios, valores, instituciones y procedimientos que han configurado nuestra tradición constitucional, desde los tiempos originarios de la Independencia.

Convertir en precedente –deliberada o inconscientemente da igual– el adelanto de elecciones y el consiguiente recorte de los mandatos de representación popular, al socaire de cualquier crisis política, implica renunciar al modelo de democracia representativa que la Nación adoptó desde la fundación de la República. Y, en su lugar, postular un régimen político donde las instituciones y los procedimientos constitucionales destinados a limitar y controlar al poder, declinarían cada vez que algún caudillo iluminado apele al “pueblo” e interprete su sentir buscando una legitimidad alternativa que le faculte subordinar aspectos medulares del régimen constitucional. En un escenario así la democracia pierde su carácter representativo a favor de “la acción directa de las masas”, de “un pueblo en permanente movilización callejera”. Asistimos, entonces, al nacimiento de la llamada “democracia plebiscitaria”, a la cual Max Weber hacía referencia.

Cuando el Presidente Vizcarra, en su mensaje del 28 de julio, anunció su proyecto de reforma sustentado en “que así lo quiere el pueblo”, está remontándose –obviamente sin saberlo– al pensamiento de J.J. Rousseau. Él era partidario de una democracia directa o de identidad, expresión de la “voluntad general del pueblo”, noción compacta que no conocía fisuras ni limitaciones, por lo que negaba toda forma de representación política. Se trataba de un poder soberano, absoluto, ilimitado y, por lo tanto, constituyente ya que se auto-determina normativamente con libertad y a cada instante, avasallando instituciones y reglas preexistentes, en la medida que solo responde a sí mismo y a nadie más.

A diferencia de esta filosofía política, caldo de cultivo de toda dictadura, la democracia representativa postulada por pensadores como J. Locke,

entre otros, parte de la idea que el poder está depositado en el pueblo, que duda cabe; pero se ejerce mediante representantes elegidos por él. Para esta teoría los representantes del pueblo: presidente y congresistas, no son los soberanos ni los titulares del poder político, pues este atributo le corresponde exclusivamente a la Nación.

En consecuencia, si los representantes carecen de la soberanía (como lo fue el rey en el Antiguo Régimen, por ejemplo) el poder que ostentan y ejercitan no podrá ser absoluto, sino necesariamente limitado. ¡He aquí el fundamento conceptual del moderno constitucionalismo!. Y a partir de ellos, sus elementos esenciales: Carta Política Escrita pero sobre todo *Derechos Fundamentales* y *Separación de Poderes*, como reza el Art. XVI de ese texto fundacional: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, del 26 de agosto de 1789.

Hoy día, el *Estado Constitucional de Derecho*, versión contemporánea del constitucionalismo clásico, es una formidable construcción normativa para limitar el poder de los representantes y gobernantes. ¿Cómo? Afirmando los Derechos Fundamentales frente al poder estatal y distribuyendo éste en funciones básicas distintas, los llamados Poderes del Estado, para que actúen en equilibrio, sin injerencias indebidas, no entrometiéndose en la esfera del otro. Como decía Montesquieu: “para que el poder controle al poder”.

Si para cada crisis política que suceda en el país, vamos a acortar los mandatos y llamar a elecciones como práctica habitual, habremos abandonado definitivamente el sistema de democracia representativa y sus instituciones republicanas, con todo lo que ello significa. Y como recurrir al “pueblo soberano”, más allá de la retórica, no es otra cosa que un mero discurso político ilusorio, el Perú entero, sus instituciones y su gente, quedarán a merced del futuro mandatario carismático y autoritario, que como un auto-elegido demiurgo interpretará a su gusto y arbitrio el sentir de dicho “pueblo soberano”. Recordemos que ese fue el camino de Chávez y demás autócratas latinoamericanos, que de voceros populares terminaron sometiendo al pueblo, al privarlos de su libertad y el pan necesario para su manutención.

2) ¿EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA TIENE ENTRE SUS FACULTADES APROBAR O NO LA INICIATIVA LEGISLATIVA PLANTEADA POR EL EJECUTIVO?

Por supuesto que sí. El art. 90º de la Constitución Política sentencia que: “El Poder Legislativo reside en el Congreso”. Así de claro y contundente. El texto guarda estricta concordancia no solo la tradición constitucional peruana. También con el derrotero político-jurídico universal. Y es que la razón de ser de cualquiera de los Parlamentos o Asambleas representativas no es otro que el poder de legislar.

En ninguna constitución democrática del orbe dicha competencia le alcanza a los Jefes de Estado o de Gobierno. Si así fuera, por ventura, estaríamos anta una gravísima trasgresión al sacrosanto canon la *Separación de Poderes*, el cuál –como es de conocimiento general– se remonta a los tiempos de la Revolución Francesa. Y recordando lo dicho por la ya mencionada *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, concluye que debido a tal omisión dicho país sencillamente “no tiene Constitución”.

En nuestro medio, existe la llamada *facultad legislativa delegada* que puede ejercer el Poder Ejecutivo. Pero como su nombre lo indica, dicha potestad solo podrá ser activada por el Gobierno, siempre y cuando reciba la correspondiente autorización habilitadora por parte del Congreso de la República, en aquellos asuntos específicos solicitados y por cierto tiempo, tal como disciplina el art. 104º constitucional.

Por otro lado, si revisamos el art. 118º de la Constitución peruana, relativo a las atribuciones del Presidente, advertiremos que salvo: “Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes” (inc. 1) y “Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas” (Inc. 8), no se hace referencia alguna a cualquier otra competencia en materia legislativa propiamente dicha, con excepción de la iniciativa legislativa y la delegación de la función, que ya hemos mencionado.

En consecuencia, porque la función de legislar es privativa del Congreso de la República, está dentro de sus facultades constitucionales el aprobar o desaprobar la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, de acuerdo a su leal saber y entender, sin interferencia ni coacción por parte de alguna instancia estatal.

El hecho que el art. 107º constitucional le confiera al Presidente *el derecho a iniciativa en la formación de leyes*, incluyendo las denominadas *leyes de reforma constitucional* –igual que a otros órganos estatales y a un número calificado de ciudadanos– no significa en absoluto que su proyecto deba ser aprobado inexorablemente. Idéntica cosa acontece si la iniciativa legislativa fuera presentada por los congresistas, el Poder Judicial, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, las municipalidades y los colegios profesionales, dentro del ámbito de sus competencias, claro está. En todos estos casos, incluso aquellas iniciativas que provienen directamente de los ciudadanos, la aceptación o rechazo del proyecto, dependerá siempre del Parlamento y de nadie más.

3) **¿EN CUALQUIERA DE LAS DOS OPCIONES O UNA APROBACIÓN CON MODIFICACIONES PUEDE SER OBSERVADA POR EL PRESIDENTE?**

Una vez aprobada la ley por el pleno del Congreso deberá ser remitida al Presidente de la República para su correspondiente promulgación y publicación en un plazo de quince días, a tenor de lo dispuesto por el art. 108º de la Constitución Política.

El mismo artículo faculta al Presidente de la República, dentro de ese plazo, a deducir observaciones relativas al todo o a una parte de la ley aprobada. Ante esta opción el Jefe de Estado devuelve la norma al Parlamento para su reconsideración.

Se trata de una reminiscencia del antiguo derecho a veto que gozaban los monarcas constitucionales en los albores del constitucionalismo, durante el siglo XIX. En la actualidad la figura ha dimanado hacia una observación temporal al texto aprobado por el Congreso, el cuál tendrá la última decisión acerca de la atingencia. En efecto, le corresponde al pleno del Parlamento Nacional resolver la observancia ya sea aceptándola o rechazándola, a juicio de la mayoría congresal. Ante esta última eventualidad el Congreso deberá votar por la insistencia de la norma legal observada, para lo cual deberá contar con el voto afirmativo de la mitad más uno del número legal de sus miembros (último párrafo del art. 108º constitucional).

Hasta aquí el llamado procedimiento ordinario y regular relativo a la promulgación de la legislación común que aprueba el Congreso y en particular los trámites que versan sobre la observación presidencial respectiva.

En cambio, la situación se pinta muy distinta cuando dejamos de estar frente a un tipo de ley que escapa a su naturaleza genérica. Es decir, cuando nos encontramos ante una ley especial porque –en vez de regular las materias propias de la legislación ordinaria– contiene reformas a la Constitución Política del Estado.

En este caso, ingresamos a un territorio conceptual absolutamente diferente, en el cuál ya no resulta de aplicación el procedimiento legislativo común, descrito en párrafos anteriores. Ahora será menester recurrir a un sustento constitucional distinto e, incluso, alternativo al art. 108° constitucional. En efecto, ello motiva a aproximarnos a la problemática de la *Reforma Constitucional* y conocer sus fundamentos jurídico-doctrinarios, que difieren radicalmente del procedimiento legislativo ordinario y revisar sus reglas características. En particular el art. 206° de la Carta Política vigente, donde se estipulan las pautas, solemnidades y reglas para abordar dicha clase de reformas.

Es un hecho que las constituciones de verdad tienen vocación de perdurabilidad. Así acontece con los códigos *políticos* de los países donde el régimen democrático está plenamente arraigado. Lo contrario, la mutabilidad constitucional permanente, es un síndrome indiscutible de la precariedad institucional propia de aquellas naciones que no han alcanzado la suficiente madurez en su desarrollo político. Por lo tanto, están condenadas a debatirse en una recurrente y cíclica inestabilidad, mientras no ingresen un nuevo y superior estadio.

Esta característica de las constituciones ajenas por completo a los caprichos del tirano de turno ni a la volatilidad de las circunstancias menudas, sino de aquéllas que deben ser tomadas en serio y, por lo mismo, merecen cabalmente el nombre de *constitución*, responde a dos principios distintos pero concurrentes, al mismo tiempo. Por un lado, el *principio democrático* mediante el cuál la soberanía que otrora pertenecía a los monarcas absolutos, se ha desplazado al pueblo siendo su único titular. Por el otro, el principio de la *supremacía de la constitución*, por cuya virtud la norma constitución deviene en *lex suprema* o *norma normanorum*, ocupando de esta manera la cúpula, el vértice más elevado, del ordenamiento jurídico de una nación.

En consecuencia, si el *demos*, es decir, el pueblo, es el dueño exclusivo del poder político del estado, le corresponde a él y solamente a él, la potestad absoluta y primigenia de organizar normativamente dicho

poder, en sus niveles más altos. Esta manifestación de la soberanía popular se denomina *poder constituyente* y se traduce en su omnímoda voluntad, sin frenos ni restricciones, de inaugurar un orden político nuevo y su respectiva *constitución política*. Para estos efectos el pueblo, convertido en cuerpo electoral, elige a representantes para este específico fin. Y todos ellos reunidos forman lo que se conoce en el curso de la historia como *asamblea constituyente*.

Ahora bien, el producto normativo de esa voluntad constituyente se convierte de inmediato en *lex suprema*, en la medida que supraordina a todas los poderes e instituciones públicas, así como normas legales, actos administrativos y demás decisiones de gobierno, sin excepción. Todas estas expresiones de poder político y del derecho quedan explícitamente subordinadas a la *constitución*.

Por la concurrencia de ambos axiomas políticos, que se imbrican mutuamente, el texto constitucional está direccionado a la larga duración, a no mutar en lo posible. Así lo indica la doctrina más optimista y ortodoxa. Pero como toda obra humana sujeta a la falibilidad y a la entropía que conduce inexorablemente al desorden, las constituciones, incluso las más acabadas y perfectas, no están inmunizadas frente al devenir histórico. En función a ello, surge la necesidad de cambios para corregir los desajustes entre la textura jurídica aprobada antaño y los nuevos desafíos de una realidad en constante y rápido movimiento. El constitucionalismo clásico advirtió tempranamente el imperativo de cambio y plasmó su juridicidad en la forma más elocuente: "Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a sus generaciones futuras." (art. 28º de la Constitución francesa de 1793).

Hubo, pues, necesidad de buscar una solución al tenso vínculo entre el postulado de inmutabilidad de la constitución frente a los imperativos de cambio. Tanto por su naturaleza de *norma normanorum* o *lex suprema* –esto es por encima de todos los poderes y entidades establecidas– como por su creación que sólo corresponde al *pueblo constituyente*, en tanto depositario exclusivo de la soberanía, la única posibilidad de modificar las reglas constitucionales sería por medio de una *asamblea constituyente*. Pero convocarla para cualquier cambio de menor calado devendría en un imposible, que no permitiría reformar la constitución cuando fuera conveniente.

La salida encontrada fue la creación de un poder diferente al *poder constituyente*, mas no ajeno sino derivado de éste: un *poder constituyente constituido*. Nació así el *poder de revisión o de reforma de la constitución*. En la medida que este nuevo poder no es ilimitado ni absoluto no puede alterar los fundamentos de la constitución ni reformarla en su integridad. Esta función únicamente le alcanza *poder constituyente del pueblo*. Por lo tanto, la potestad reformadora que le corresponde a los poderes constituidos (al Parlamento y/o al cuerpo electoral mediante el referéndum), consiste en la adecuación jurídica del texto constitucional a las dictados de la realidad o lo que algunos llaman la *constitución material*.

En consecuencia, el *poder de revisión o reforma* es en sustancia un *poder constituido*. Jamás un *poder constituyente*. Su capacidad para reformar la constitución será, entonces, limitada, excepcional y siempre acotada a la tarea de formalizar jurídicamente los cambios del mundo real. En ningún caso un *poder constituido* puede arrogarse funciones y alcances propias del *poder constituyente*. Hacerlo configuraría una usurpación de aquellos poderes que sólo le pertenecen al titular de la soberanía: al pueblo entendido como cuerpo electoral y además (siendo esto muy importante) convocado especialmente para dicho fin. Lo que implica comicios libres para la elección de los miembros de una *asamblea constituyente*.

Vale la pena aclarar esto último y salir la frente para desvirtuar aquella especie que pretende homologar lo dicho reduciendo la participación del pueblo a un referéndum ratificatorio de un proyecto elaborado por el congreso ordinario. Y la razón es sencilla y evidente: ambos institutos (referéndum y congreso ordinario) son *poderes constituidos*, puros y simples. La consulta popular, en este caso, es un mecanismo inscrito en la órbita del *poder de revisión o reforma*, como se colige de la lectura del art. 206º de la Constitución del Perú, por ejemplo. Esto significa que la regla de oro es que los *poderes constituidos* no pueden asumir *poderes constituyentes*, goza de buena salud y no puede ser quebrada.

Este afán de permanencia de la vigencia constitucional en el tiempo ha impreso una marca de rigidez a las modernas constituciones. Frente a las llamadas *constituciones flexibles* que aparecieron en el siglo XIX y comienzos del XX, el constitucionalismo contemporáneo apuesta por las *constituciones rígidas*. Mientras las primeras pueden ser reformadas por los congresos ordinarios y los mismos procedimientos legislativos regulares, las segundas, las *constituciones rígidas* requieren de un procedimiento agravado

(mayorías calificadas, pluralidad de legislaturas, etc) y, no pocas veces, se exige el necesario refrendo popular, como acontece en el caso peruano (art. 206° constitucional). El propósito de esta regulación sofisticada no es otra que dificultar expresamente las reformas constitucionales para que no estén al alcance de cualquier mayoría parlamentaria circunstancial, un estado de ánimo en la población ni la voluntad omnímoda del gobierno de turno. De esta manera se confía que aquellos cambios que objetivamente requiere el texto constitucional, jamás serán resultado de algún voluntarismo oportunista, abusivo y subalterno.

Como ya hemos adelantado el protocolo peruano para la Reforma de la Constitución está explicitado en el Título VI del art. 206° de la actual Carta Política. Ahí se da cuenta de dos procedimientos alternativos para introducir modificaciones al articulado de la Carta Fundamental, de manera válida. Ambos definitivamente agravados en su tramitación y requisitos. El primero en doble instancia: a) votación calificada de mayoría absoluta del número legal de los miembros del Congreso y b) ratificación mediante una consulta popular, un referéndum. El segundo en dos tiempos: dos legislaturas ordinarias y sucesivas donde en ambas se alcance una votación calificada superior a los dos tercios del número legal de congresista.

En ambos casos, se trata de procedimientos complejos y especiales, totalmente distintos al procedimiento parlamentarios para aprobar la legislación común. Incluso de aquél relativo a la aprobación de las llamadas *leyes orgánicas*. Pero si estos trámites alternativos no bastaran para marcar nítidamente las diferencias sustantivas, será imprescindible volver al art° 206 constitucional y revisar prolijamente su contenido.

En efecto, en el texto del artículo se lee con claridad meridiana: “La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República”. Creemos que la contundencia de la formula constitucional responde a plenitud, sin hesitación, la interrogante formulada en este cuestionario.

Sin embargo, consideramos menester explicar el por qué el Presidente no puede observar las *leyes de reforma constitucional*, a pesar que está legitimado para observar cualquier ley ordinaria u orgánica, a punto que la observación presidencial deviene en un componente propio del procedimiento para la formación de leyes, previamente a su promulgación.

La respuesta tiene que ver con la naturaleza singular y especialísima, pero sobre todo jerárquica de esta última normativa. Las disposiciones constitucionales, a diferencia de las meramente legislativas, ocupan la cúspide del ordenamiento jurídico de la nación y están por encima de todas las demás, jerárquicamente hablando.

La concepción de la Constitución Política como *norma normarum* o *lex suprema* implica que sus disposiciones para el establecimiento de pautas y criterios para la regulación del proceso de producción legislativa ordinaria para que obtenga la respectiva validez jurídica. También le corresponde fijar el orden competencial entre los diferentes órganos del estado y la distribución de competencias entre ellos, función que se denomina la *competencia de las competencias*. Son igualmente las reglas de juego para el funcionamiento del aparato estatal. Pero, por encima de todo eso, reconoce aquellos ámbitos de exención de la actividad estatal para los ciudadanos, en cuantos individuos dotados de privacidad, conocidos como *derechos fundamentales*.

Por lo tanto, resulta congruente con la lógica del constitucionalismo contemporáneo y con los fundamentos del *Estado Constitucional de Derecho*, el que la potestad de *revisión o reforma constitucional* escape a las atribuciones del Poder Ejecutivo y su titular: el *Presidente de la República*.

La Presidencia de la República en nuestro sistema constitucional es un *poder constituido* y, bajo ninguna circunstancia, un *poder constituyente*. No sería dable, entonces, que goce de facultades para alterar la normas que regulan su propia competencia, el modo que es elegido, el tiempo de duración de su mandato y en general el modo de su desempeño y sus límites. Si por desventura el Jefe de Estado (art. 110º constitucional), Director de la política general del Gobierno (inc. 3 del art. 118º), Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (art. 167º), Director de la política exterior y las relaciones internacionales (inc. 11 del art. 118º), Titular de la Administración Pública y de la potestad reglamentaria (inc. 8 del art. 118º), Administrador de la Hacienda Pública (inc. 17 del art. 118º), entre otras funciones de gran envergadura, gozara del *poder constituyente*, incluso del llamado *poder constituyente constituido*, conocido como *poder de revisión o reforma*, imaginemos todo lo que podría hacer en su beneficio. No solo incrementar su poder y prolongar su mandato obviamente, sino intervenir en los otros poderes del estado y debilitar los controles a la gestión presidencial, hasta devenir en un poder totalitario.

Por las razones expuestas, la Presidencia de la República solo participa en la generación de las leyes comunes, no así en la formación de las *leyes de reforma constitucional*. Esta participación se contrae a ejercer la atribución presidencial de observar las normas legales que el Congreso aprueba, a tenor de lo disciplinado por el art. 108° de la Constitución Política. Por eso se entiende la prohibición expresa señalada en el art. 206° constitucional: no poder observar las leyes de reforma constitucional. ¡Qué no quepa duda!

Cabe explicar, empero, el *derecho de iniciativa del presidente* en materia de reforma constitucional, el cual sí está expresamente establecido en la Carta Magna, en el tantas veces citado art. 206°. Pero esta atribución para presentar proyectos que la comparte con los congresistas y un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral, concluye con la presentación del correspondiente proyecto de ley de reforma. En consecuencia la potestad se agota en el referido acto y en dicho instante, imposibilitando cualquier otra intervención directa que tenga que ver con el proceso de deliberación o aprobación de la *ley de reforma constitucional*, asunto que le corresponde en solitario al Congreso de la República por mandato explícito de la Constitución Política.

En conclusión, si el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional N° 4637-2019-PE para adelantar las elecciones generales y recortar el mandato de las autoridades que responden al voto popular, fuera aprobado por el Congreso –según el procedimiento especial señalado líneas arriba– con modificaciones sustantivas que no fueran de agrado del Primer Mandatario de la Nación, éste no podría ejercer la prerrogativa de observarla. Recordemos que el Presidente carece de la facultad de observar la *ley constituyente constituida* o de reforma de la Constitución (art. 206 constitucional), como sí lo puede hacer con la demás legislación ordinaria (art. 108° constitucional), por las razones antedichas.

4) ¿PUEDE EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS HACER CUESTIÓN DE CONFIANZA RESPECTO DE LA APROBACIÓN O DESAPROBACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL?

Antes de responder a la interrogante planteada estimamos menester formular ciertas precisiones conceptuales, así como algunos comentarios acerca de esta controversial figura: la *cuestión de confianza*.

La cuestión de confianza en un régimen parlamentario puro.

Primero decir que se trata de una institución propia de las llamadas *democracias parlamentarias* y no así de los *sistemas presidencialistas*. Los países que adoptaron la primera *forma de gobierno* –en Europa básicamente– existe una neta distinción entre la *jefatura del estado* y la *función gubernamental*, propiamente dicha. En consecuencia, la tarea de formar gobierno depende, en última instancia, del parlamento y su decisión expresado en votos de mayorías calificadas, pues el presidente o el monarca, acorde con el país, se contrae a la presentación del *presidente del gobierno*, *primer ministro*, *canciller*, o como se llame el titular o jefe del gobierno en los diferentes estados, para recibir o no el denominado *voto de investidura* por parte de la cámara legislativa.

En el régimen parlamentarista el gobierno depende de la confianza otorgada por la asamblea de representantes, no solo desde el inicio, desde la formación del gobierno, sino en cualquier momento ulterior cuando una mayoría absoluta de congresistas exijan su responsabilidad política, mediante una *moción de censura*.

En los sistemas presidencialistas, por el contrario –al estar fusionadas la jefatura del estado y del gobierno en el mismo mandatario– los ministros de estado, juntos o por separado, dependen de la confianza del presidente de la nación. Incluso cuando los parlamentos de estos países gozan de la potestad de censurar a los ministros o a un gabinete en pleno, por lo que se ven la obligación de renunciar, tampoco en estos casos el nombramiento de los nuevos, no recae en el cuerpo legislativo, sino exclusivamente en el jefe de estado, en la medida que lo es también del gobierno.

Vista las diferencias, se puede colegir que mientras en los países parlamentaristas el gobierno es disponible de los congresos o asambleas, en aquéllos donde prima el presidencialismo, tal posibilidad sencillamente no existe, porque el gobierno es una función presidencial *in toto* y de nadie más. En los lugares donde existen regímenes híbridos (semi-presidencialistas) el voto de censura parlamentario jamás conlleva la caída del gobierno en sí, sino la remoción de los ministros solamente. En tanto, el poder gubernativo es privativo del jefe de estado, el gobierno siempre será indisponible para la actuación congresal. En consecuencia, censurados los ministros el presidente designa a los nuevos, bajo su cuenta y riesgo.

Dicho esto, tendremos mejores luces para captar la naturaleza concreta de la *cuestión de confianza*. Mientras en un régimen parlamentario este instituto resulta consustancial a él, en uno presidencialista se trata de una figura extraña, un injerto no natural. Por lo tanto, las consecuencias jurídicas y políticas serán muy diferentes en un escenario parlamentarista y en uno presidencial, a pesar que la institución es esencialmente la misma.

En efecto, en el cuadro del parlamentarismo la *cuestión de confianza* es la antípoda de la *moción de censura*. Si mediante esta última se exige la responsabilidad política del gobierno, a través de la *cuestión de confianza* es el gobierno quien demanda un respaldo o apoyo para la ejecución de una política importante de su interés. En ambos casos, el voto afirmativo para la *moción de censura* o el voto negativo para la *cuestión de confianza*, concluye con la dimisión del gobierno. Y puede derivar en la disolución del congreso, con el correspondiente adelanto de elecciones congresales, en un tiempo breve.

Es decir, se presenta una equivalencia de armas entre el parlamento y el gobierno. El primero esgrime la *moción de confianza*, mientras el segundo, la *cuestión de confianza* y de este modo pueda neutralizarse cualquier pretensión abusiva que tentara a cualquiera de los poderes del estado en pugna, en detrimento de otro. Pero si ello sucediese y la confrontación se tornara inevitable, debe tenerse en cuenta que la salida electoral como medio de dirimencia, el adelanto de elecciones, se funda tanto en la caída del gobierno, como en la disolución del congreso, por igual. Ambas clausuras, la gubernamental y la parlamentaria, constituyen las premisas básicas, necesarias y anteladas para los comicios extraordinarios. Y frente a la futura recomposición de las dos instancias de poder, el cuerpo electoral tendrá siempre la última palabra.

Por su parte, en un sistema presidencialista heterodoxo, no puro, la *cuestión de confianza* posee un alcance distinto, como no podía ser de otra manera. Para empezar el voto parlamentario negativo a la cuestión plantea solamente apareja la disolución del legislativo, no así del gobierno. Y esto es lógico porque, recordemos que en el presidencialismo, la función gubernativa es un atributo esencial del jefe de estado y, por ende indisponible para el congreso, en clara diferencia con lo que acontece en los regímenes parlamentarios. Pero hay más.

La *moción de confianza*, contraparte de la *cuestión de confianza*, en los híbridos modelos semi-presidencialistas, tampoco entraña la dimisión del gobierno en *stricto sensu*. Más allá de la retórica confusionista y cargada de imprecisiones, el voto de censura acarrea la renuncia de los ministros, uno o todos, pero en ningún caso la caída de gobierno, porque éste se encuentra depositado en el plexo competencial del presidente, jefe de estado. Prueba de ello es que el nuevo consejo de ministros será designado íntegro y exclusivamente por éste. Sin intervención del parlamento. Por esa razón, el voto congresal de confianza a un gabinete renovado que algunas constituciones exigen, a pesar de tratarse de un trámite innecesario y quizá perverso, no es en puridad un *voto de investidura*, lo que, sin lugar a duda, lo es en aquellos países donde el parlamentarismo se encuentra entronizado.

Lo expresado hasta el momento debería servir para advertirnos del riesgo de extrapolar instituciones congruentes con la lógica de un determinado contexto normativo, pero que pueden ser absolutamente disfuncionales con la dinámica de otros. Incluso, resultar muy peligrosas para la estabilidad constitucional de los países adoptantes. A nuestro juicio es lo que puede ocurrir con la polémica *cuestión de confianza*. En vez de operar como un contrapoder legítimo, lo contradictorio, las ambigüedades y los vacíos que anidan en dicha figura abre el camino para exégesis voluntaristas y subjetivas. Y por esta vía la búsqueda de equilibrar los poderes –telos del moderno constitucionalismo– en pro de un presidencialismo reforzado, de inobjetable madera autoritaria.

La *cuestión de confianza* en el constitucionalismo semi-presidencial peruano.

Afirmamos que esta tentación está presente en la Constitución peruana de 1993. No solo por las aciagas circunstancias políticas de su alumbramiento, que llevó a Valentín Paniagua, constitucionalista de renombre y Presidente de la República durante la transición democrática 2000-2001, a calificarla como un “estatuto de ocupación”. Especialmente por las cláusulas autocráticas presentes en su texto relativo a la estructura del estado y la relación entre sus poderes.

La no revisión de este título, el IV, como sí acaeció con el capítulo XIV del mismo sobre la *Descentralización*, dejó supérstite esas hipotecas constitucionales. En aquel tiempo se adujo que el estreno de un novedoso horizonte democrático, que explícitamente rechazaba los exabruptos de la

década finisecular última, sería suficiente para mitigar y reducir aquellas amenazas. Ciertamente, eso fue lo que pasó mientras los mandatarios y gobiernos de los primeros lustros del siglo XXI, se atuvieron al canon democrático y constitucional. En aquellos días de júbilo nacional por la recuperación de la democracia, casi nadie se preocupó sobre qué cosa sucedería si esa premisa política dejaba de verificarse. La respuesta tardó casi veinte años, cuando la temida eventualidad aletargada y en franco olvido despertó de su dilatado y plácido sueño, para sorpresa y estremecimiento de todos.

En el Perú, el tema de la *cuestión de confianza* y su ejercicio están desarrollados en los artículos que van del 132° al 136° de la Constitución Política vigente. Su lectura a la luz de los últimos acontecimientos confirma que la inserción de esta figura proveniente del parlamentarismo clásico, con el propósito de contrarrestar los efectos de ese otro injerto parlamentarista: la *moción de censura*, está muy lejos de haber cumplido –como sí en los parlamentarismos puros o en serio– con aquella eficacia moderadora necesaria para equilibrar las tensiones entre los poderes estatales.

Es verdad que en un país de añeja tradición constitucional presidencialista, como el nuestro, el ejercicio parlamentario de la responsabilidad política de los ministros de estado a través del *voto de censura*, sin duda se constituyó en permanente fuente de conflictos. Y, en algunas circunstancias, muy dramáticas, porque estimulaba una corrosiva ingobernabilidad, siempre peligrosa para la democracia política.

Ciertamente ello explica el por qué de la *cuestión de confianza* como antídoto para neutralizar los excesos de la censura. Primero se introdujo con timidez en la Constitución de 1933 (arts. 167° y 174°). Posteriormente se amplió y reforzó significativamente, merced al art. 227° de la Carta de 1979. Ahí se facultaba al Presidente de la República a disolver la Cámara de Diputados, si ésta censuraba o negaba la confianza a tres gabinetes ministeriales. A pesar de ello, ya sea por la correlación de fuerzas o por la tesitura democrática de los gobernantes de entonces, la sangre no llegó al río. Y cuando el 5 de abril de 1992 el Congreso fue disuelto, además de otras entidades, se desechó esta vía de apego a las formas constitucionales. ¡Nada de subterfugios ni medias tintas! Se prefirió el golpe directo, artero y abierto, con marchas castrenses en las estaciones de radio, con tanques y soldados en las calles.

Pero a juicio nuestro, ni el uso desmedido de las interpelaciones y censuras ministeriales ni el remedio del golpe de estado como tentación colegida, pueden justificar la escritura tendenciosa sobre la *cuestión de confianza*, contenida en la Carta Política de 1993, que ha alentado tremendos estropicios. Así tenemos la pretensión inconstitucional de bloquear el uso de la *moción de censura* ministerial –facultad esencial del congreso para el cumplimiento de su función fiscalizadora– mediante la contraposición de la *cuestión de confianza*, esgrimida como amenaza de cerrar el parlamento. O, la más absurda todavía, aquélla que malinterpreta la *cuestión de confianza* como si fuera una varita mágica que puede deducirse ante cualquier motivo, causa nimia o simple capricho gubernamental; una suerte de abracadabra todopoderoso e ilimitado para coaccionar al congreso y subordinarlo a las necesidades políticas del poder ejecutivo.

Estos asuntos con sus respectivos interrogantes y aprehensiones no serán materia de este análisis. Caben nuevos exámenes para más adelante, con el debido tiempo y espacio necesario evaluar y sugerir correcciones, para atajar exégesis antojadizas, necias y autoritarias.

Cuestión de confianza y reforma constitucional.

Ante la pregunta del cuestionario nuestra respuesta será clara, absoluta, definitiva: el Presidente del Consejo de Ministros, en aquellas materias que versen sobre la *reforma o revisión constitucional*, no puede deducir *cuestión de confianza* alguna. Fundamentamos lo dicho en una sencilla pero contundente razón: porque carece de cualquier tipo de competencia para ello. Y esta aseveración –no otra ni parecida siquiera– constituye la única conclusión válida frente a la interrogante, pues resulta acorde con lo expresamente disciplinado por la Constitución Política vigente.

Es regla básica del *Estado Constitucional de Derecho* el que todos los funcionarios, sin excepción y cualquiera sea su nivel jerárquico, únicamente ejercerán sus poderes y atribuciones de manera legítima, cuando la materia sobre la cual actúan, se encuentra localizada en el ámbito de sus competencias. Y aquel espacio competencial sólo puede ser habilitado por una norma con rango de ley para los administrativos y mediante un texto constitucional (la competencia de la competencia) para los representantes de la nación. *Contrario sensu*, si la materia escapa a sus competencias, por simple lógica estará impedido para disponer sobre la misma, la potestad correspondiente.

El Presidente del Consejo de Ministro, portavoz autorizado del Gobierno después del Presidente de la República (inc. 1º del art. 123º constitucional), el indiscutible número dos del Poder Ejecutivo, está legitimado, sin duda, para hacer uso del instituto de la *cuestión de confianza* conforme al art. 133º de la Constitución. Pero, como no podía ser de otra manera, estas *cuestiones de confianza* deducidas por el jefe del gabinete ministerial, sólo pueden alcanzar a aquellas materias que pertenecen al elenco competencial del Poder Ejecutivo. Y en ningún caso ir más allá de esas fronteras, porque, en este supuesto, se violentaría el principio constitucional de *separación de poderes*. Es decir, la *cuestión de confianza* que el primer ministro nacional plantea a nombre de todo el Consejo, bajo ninguna circunstancia podrá invadir el marco de decisiones que le corresponden a otros organismos constitucionales, como el Poder Judicial o Legislativo, por ejemplo.

La actual Constitución acota el marco de funciones de los distintos órganos del Ejecutivo. En efecto, el art. 118º de la Carta Fundamental se refiere a las atribuciones del Presidente de la República. De la acuciosa revisión de las veinticuatro nombradas, en ninguna se atisba, siquiera, la competencia de *reforma o revisión constitucional*. Y la última, que podría interpretarse como una cláusula abierta, se refiere expresamente a: “Ejercer las demás funciones de **gobierno y administración** que la Constitución y las leyes le encomiendan” (La negrita es nuestra).

La lectura de esta lista de potestades se complementa con el art. 119º constitucional, que señala: “La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada Ministro en los **asuntos que le competen a la cartera a su cargo**” (La negrita es nuestra). En consecuencia, estos son los territorios competenciales del Poder Ejecutivo y sus diferentes órganos: Presidencia de la República, Jefe del Consejo de Ministros y Ministros de Estado. No les está facultado actuar fuera de ellos e ir más allá, porque estarían quebrando la regla esencial de la competencia.

Si este análisis competencial de las funciones de gobierno fuera insuficiente y quedara todavía alguna duda, será menester remitirnos a propio texto constitucional relativo a la Reforma de la *Constitución*, establecido en el art. 206º de la Carta Política. Allí se declara, de manera contundente, que: “Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum”. Esto quiere decir, en buen romance, que el Parlamento Nacional y el pueblo constituido en *cuero electoral* son los

únicos que pueden ejercer lo que, líneas arriba, hemos llamado el *poder constituyente constituido*.

Se trata de aquella potestad que faculta la reforma o revisión del texto constitucional cuando sea necesario acomodar sus prescripciones jurídicas a las exigencias de una realidad en perpetuo cambio, distinguiéndola de la modificación global o de aspectos esenciales (cláusulas pétreas), que sólo competen al pueblo soberano, único titular del *poder constituyente*, a través de una asamblea de representantes elegida específicamente para dicho fin: una *asamblea constituyente*. También cabe aclarar que este *poder de revisión o reforma*, también conocido como *poder constituyente derivado*, contemplado en el art. 206º constitucional, está al alcance de los *poderes constituidos*, como el Congreso de la República, pero no solo él. El pueblo convocado a un referéndum para ratificar o no, un proyecto de reforma elaborado por el Parlamento, no puede confundirse de ninguna manera con el *poder constituyente* genuino y originario. En dichas circunstancias, la consulta popular es una manifestación de *poder constituido*.

La centralidad del Poder Legislativo en el proceso de reforma constitucional es determinante. Lo acredita de modo incontestado la propia norma del art. 206º de la Carta Fundamental, que admite preterir al referéndum si el Congreso alcanza una votación súper calificada en dos legislaturas contiguas: "Puede omitirse referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, a los dos tercios del número legal de congresistas". Obviamente, si se hubiera pensado que la convocatoria popular para la reforma constitucional fuera la plasmación del *poder constituyente*, jamás se hubiera prescindido de ella. Y menos a favor del Parlamento, definitivamente *poder constituido*, requiriendo tan solo un trámite agravado: doble legislatura y votación más calificada.

Por esta razón, porque los cambios constitucionales sólo le corresponde a la Representación Nacional y a ningún otro poder constituido, el mismo artículo de la Constitución prescribe que: "La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República". Lo que dicho de otra manera significa que el Poder Ejecutivo no tiene injerencia en este proceso de reforma, ni siquiera a través de su máximo exponente.

Como ya se ha explicado cuando se absolvió la pregunta sobre la prerrogativa presidencial de observancia de los resultados de la producción

legislativa, esta norma constituye una clara excepción a la facultad general del Primer Mandatario para observar las leyes, que el Congreso regularmente aprueba; potestad contemplada en el segundo párrafo del art- 108º de la Constitución.

Mediante este poder de observación de las leyes, el Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, participa en el proceso legislativo: a) expresando sus disconformidad con lo aprobado por el Congreso, b) demandando modificaciones que en el caso de no ser atendidas exigen el voto parlamentario por la insistencia o, c) finalmente, negándose a promulgar la ley, en cuyo caso lo deberá hacer el Presidente del Parlamento.

Pero no puede participar en el proceso de Reforma de la Constitución ni siquiera a través de su potestad de observar las leyes de reforma constitucional, como sí lo puede hacer con las leyes ordinarias. Estamos ante un límite absoluto para el ejercicio de una prerrogativa presidencial de gran calado. Y es que las leyes que contienen reformas constitucionales tienen un estatuto especial en el texto de la Constitución que las diferencia del común de las leyes, No son objeto de delegación a la Comisión Permanente del Congreso ni al Poder Ejecutivo, según los art. 101º y 104º constitucionales, respectivamente.

El uso ilegítimo de la cuestión de confianza.

Todo lo expuesto hasta ahora busca precisar los límites de la *cuestión de confianza* en un régimen semi-presidencialista, pero sobre todo hacer evidente que el Presidente de la República, titular indiscutido del Gobierno, del Poder Ejecutivo, está impedido de participar en el proceso de *reforma o revisión constitucional*, de ninguna manera ni a través del derecho de observancia de las leyes.

Es momento de salir al frente de aquella pretensión arbitraria e inconstitucional, por parte de aquéllos que sostienen, por un lado, que la herramienta de la *cuestión de confianza* es sumamente amplia e ilimitada, ya que abarcaría, también, a las leyes de reforma constitucional y, por el otro, que la *cuestión de confianza* es una atribución del Presidente del Consejo de Ministros y no del Jefe de Estado, por lo que no podría hacer este último, sí estaría al alcance de aquél.

Con esto sortilegios, el Gobierno se arroga la tarea de modificar la Constitución, prácticamente a su antojo, pues el Ejecutivo, a través de uno

de sus órganos, el llamado Primer Ministro, se siente autorizado para disolver al Congreso de la República, si éste le denegase la *cuestión de confianza*. En concreto, si esto fuera así tendríamos reformas constitucionales, que no solo son excluidas de la competencia parlamentaria, sino sostenidas en la pura coerción, en la amenaza ilegítima, contra la Representación Nacional. ¡Increíble panorama!

Esta posición que se ha extendido, como mala hierba, por los medios de comunicación social, con la aquiescencia vergonzosa de algunos abogados y profesores de derecho constitucional, podrá gozar de eficacia propagandística y marquetera –que las encuestas revelan– pero es un disparate académico. Va contra la mejor doctrina constitucional y reniega de las experiencias relevantes de las democracias avanzadas.

Afirmar, al mismo tiempo, que el Presidente de la República no puede observar las leyes de reforma constitucional (art. 206° de la Carta Política), pero que el Presidente del Consejo de Ministros “puede plantear ante el Congreso una **cuestión de confianza a nombre del Consejo**” (La negrilla es nuestra. art. 133° constitucional), incorporando en esta potestad a las *reformas constitucionales*, es un galimatías avieso. Pretende equiparar, poner en el mismo plano, a dos autoridades con sus respectivas funciones, desconociendo la diferente naturaleza jurídica de ambas. Es decir, no solo se omite considerar la posición jerárquica de cada uno, sino se esfuma cualquier análisis competencial imprescindible para la cabal comprensión del problema constitucional. Entonces, ligeros de huesos, pueden decir, con solemnidad y rostro adusto, que “hay vacíos y contradicciones en la Constitución” como coartada para propulsar tropelías.

Pero se trata de un embuste y, como tal, no resiste el menor análisis. Por si el sentido común no bastará para saber que el Primer Ministro en el Perú está subordinado al Jefe de Estado, la mera lectura de la Constitución nos informa, en su art. 39° que “El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación”. ¿Cómo explicar, entonces, que un funcionario subordinado puede llevar a cabo actuaciones que le están vedadas a la jefatura suprema?

Pero hay más. Hemos anotado en párrafos anteriores que en un país de régimen presidencialista y el nuestro lo es, a pesar de las incrustaciones provenientes del sistema parlamentario, el Jefe de Estado concentra la titularidad de las funciones de Gobierno. En la cúpula del Poder Ejecutivo no

existen separadas las jefaturas de Estado y de Gobierno. No estamos ante un *Presidente de Gobierno*, España, *Primer Ministro*, Reino Unido, o *Canciller*, Alemania, distinto del Rey o del Presidente, según la forma de estado sea la monarquía o la república, con poderes igualmente diferenciados. No será posible, en consecuencia, que la *cuestión de confianza* pueda ser ejercida por el titular del Gobierno, al margen o en contra del Jefe de Estado.

Obviamente, tal cosa, no sucede en el Perú, donde el Presidente de la República es el verdadero jefe gubernamental correspondiéndole: “Dirigir la política general del Gobierno”, mandamiento contemplado en el inc. 3) del art. 118º de nuestro Código Político. Los ministros, incluyendo al Jefe de Gabinete, además de ser nombrados y removidos a discreción por el Presidente, quien los requiere para otorgar validez jurídica a sus actos, mediante la figura de la *refrendación ministerial*, son en esencia *minister* –que en latín significa servidor– para indicar que carecen de autoridad propia, intrínseca, originaria, sino delegada por un poder supremo siempre representativo. Estamos ante funcionarios de muy alto nivel y calificación, por cierto, pero conforme a la Constitución su poder es derivado, no original, que auxilian al primer mandatario en la función ejecutiva dirigiendo y gestionando los servicios públicos diversos.

Nada existe en el derecho constitucional peruano que autorice a los ministros y al ministro coordinador, gozar de competencias más amplias que el Presidente de la República. Ni por el lado competencial, propiamente dicho, ni por la teoría del *poder constituyente constituido* o *derivado*, que confiere al Parlamento el papel fundamental para reformar la Constitución.

Y se pueden dar situaciones lamentablemente absurdas. El Presidente es tan ajeno a la *reforma o revisión constitucional* que esta prohibido de observar la correspondiente ley. En cambio, su Presidente del Consejo de Ministros al hacer *cuestión de confianza* sobre algún proyecto de reforma de la Constitución, ejerce una presión sobre su admisión y resultado, que le permite a la postre la disolución del Congreso. Repárese que la consecuencia de la observación presidencial de las leyes, implica un veto temporal contra la decisión del Parlamento –que se resuelve siempre a favor de éste– En cambio, el uso de la *cuestión de confianza* ministerial, puede llevar al cierre definitivo del Congreso y a elecciones parlamentarias para complementar el período. ¡Qué poder tan descomunal de un mero *minister*, dependiente de la autoridad presidencial! ¡El mundo la revés o la Constitución puesta de cabeza!

Finalmente, debemos referirnos a los fundamentos teóricos y doctrinales que, a mayor abundamiento, niegan a los órganos del Poder Ejecutivo la posibilidad de intervenir directamente en la formación de las leyes de *reforma constitucional*. Y, como contraparte, por qué sí el Poder Legislativo goza de esta atribución, aunque los dos son *poderes constituidos* y no *constituyentes*.

La respuesta radica en la naturaleza del Congreso como un órgano de representación popular y contenido plural, de mayorías y minorías mutables al compás de diferentes períodos y, por lo tanto, obedece, lo más fielmente posible, a la segmentación diversa y contradictoria propia de la sociedad civil. Justamente es esa existencia de tendencias que disputan entre sí permanentemente, lo que convierte a la Asamblea de Representantes en un reflejo del pueblo-*poder constituyente*, lo más similar posible.

Por eso el Parlamento es la institución idónea para asumir la titularidad del llamado *poder constituyentes constituido*, conocido también como *poder de reforma o revisión* del texto constitucional. En efecto, dicho ambiente con mayorías circunstanciales, sin correlaciones estables y presto a modificaciones súbitas, configura el espacio óptimo para ostentar el mencionado poder. Esto garantiza que los caprichos del momento o eventuales mayorías no controlarán el cambio constitucional, a su antojo y discreción. Y cuando se quiera reformar la Constitución en serio, la única manera de lograrlo dependerá de haber alcanzado en las decisiones un amplio consenso, sumamente calificado y duradero.

No es el caso de la Presidencia de la República, atribuida a una sola persona dotada de un inmenso poder gubernativo. A diferencia de los regímenes parlamentarios, donde el Jefe de Estado no gobierna ni emerge del sufragio, salvo excepciones, bajo el presidencialismo que fusiona las jefaturas de Estado y de Gobierno, la elección popular del Presidente acrecienta exponencialmente su poder personal. En consecuencia, gozará de una popularidad que jamás obtendrá el Congreso porque debido a sus funciones, legislar y fiscalizar, no puede competir. En esas circunstancias, ceder ante la arbitrariedad será siempre una tentación presidencial.

Son estas las razones que impiden al Presidente cambiar las reglas constitucionales bajo las cuales fue elegido. Si al poder colosal que tiene: Jefe de Estado y de Gobierno, Jefe Supremo de las FF.AA y FF.PP, de la Administración Pública y del Presupuesto General de la República, entre las más relevantes, se le sumara el *poder de reforma constitucional*,

enfrentaríamos a un poder ilimitado, posibilidad vedada en el marco del *Estado Constitucional de Derecho*.

Por eso el Presidente no puede comportarse como un *poder constituyente* ni siquiera *derivado*. Tampoco acudir a mecanismos de coerción sobre el Parlamento para modificar las reglas de juego, plasmadas en la Constitución Política. De la misma manera que un gerente general de una empresa, premunido de todos los poderes para realizar los negocios del rubro, pudiera modificar los estatutos empresariales, potestad que sólo pertenece a los socios de la corporación.

Imaginémonos al Presidente desplegando todo su poder, a partir del uso de las *cuestiones de confianza* para cambiar la Constitución e imponer leyes a su gusto. Podría acumular poder ilimitadamente, exonerarse de los controles políticos y jurídicos, intervenir en los otros Poderes del Estado y prolongar su mandato más allá de lo constitucionalmente establecido. Sería una licencia para involucionar del equilibrio de poderes republicano a la concentración de poderes propio de un neo-presidencialismo exacerbado y abusivo. ¡El colapso final de la República!

5) ¿EN CASO QUE EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS FORMULE UN PEDIDO DE CUESTIÓN DE CONFIANZA RESPECTO DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, PODRÍA EL CONGRESO NO TRAMITARLO?

Obviamente. Y el fundamento ha sido expresado líneas arriba. El Congreso de la República debería rechazar de plano y, en consecuencia, no darle trámite, a una eventual *cuestión de confianza*, manifiestamente inconstitucional.

Y, a nuestro juicio, el rechazo debería manifestarse con claridad meridiana, sin necesidad de recurrir a los subterfugios de la inacción, las postergaciones, dejando que el paso del tiempo haga imposible acortar el cronograma electoral, en vez de una decisión política contundente.

Mucho mejor sería el debate público, basada en una negativa fundada en el pleno respeto a la Constitución Política, que soportar la disolventes críticas por la demora y aparente falta de interés de congresistas.

6) ¿CUÁL SERÍA EL ESCENARIO Y CÓMO DILUCIDARÍA TAL SITUACIÓN?

Sin duda alguna, la negativa principista del Congreso de la República a dicha *cuestión de confianza*, apertura un escenario político de alta conflictividad. Una colisión de Poderes del Estado que –por qué negarlo– tensionaría al máximo el sistema político democrático. Pero la responsabilidad de esa indeseable situación no alcanzaría al Congreso, que defiende sus fueros y rechaza permite la usurpación de sus competencias constitucionales, sino al Presidente y su gobierno, que violenta los límites de su actuación ni respeta la separación de poderes.

En el caso que la irresponsabilidad gubernamental gire una vez más la tuerca autocrática y apueste por la disolución del Congreso, a pesar de todo, cabe discutir jurídicamente el propio decreto que dispone tal medida. Por lo tanto, habrá que acudir a diferentes foros:

1) La jurisdicción constitucional, impugnando ante las instancia constitucionales y especialmente el Tribunal Constitucional, la constitucionalidad del decreto de disolución del Congreso, porque el Presidente del Consejo de Ministros carece de potestad y competencia para hacer *cuestión de confianza* sobre materias de reforma constitucional. La interposición de esta demanda podría tener efectos suspensivos sobre el decreto gubernamental y proporcionar un tiempo indispensable mientras se elucida el conflicto competencial por ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

2) Pronunciamientos de los foros parlamentarios internacionales: el Parlamento Andino a cuyos miembros el Gobierno pretende que recorten su mandato representativo. El Parlamento Latinoamericano, la Unión Parlamentaria Mundial u otras instancias internacionales que congreguen congresistas de diferentes países del mundo.

3) Denuncia ante la Organización de Estados Americanos OEA, que promueve y defiende los regímenes políticos que adhieren a la democracia representativa. Existe el antecedentes del autogolpe del 5 de abril de 1992 y la visita de representantes de la OEA cuando se trató la vacancia por incapacidad moral de Pedro Pablo Kuczynski.

4) El propio Congreso de la República también tiene sus propios mecanismos para impedir que se consume lo que de veras sería un golpe

de estado. Puede destituir al Presidente de la República *por disolver al Congreso y por impedir su reunión o funcionamiento*, (art. 117º constitucional).

Para ello debe declarar solemnemente la tergiversación de los alcances de la *cuestión de confianza*. Recordemos que el cierre del Congreso como causal vacancia por destitución (art. 113º constitucional) es la regla. La disolución en función de la *cuestión de confianza* dispuesta por el art. 134º de la Constitución, sería únicamente la excepción. Lo contrario significaría poner la vigencia y estabilidad del Congreso en manos del Ejecutivo, cosa imposible de colegir de una Constitución democrática.

7) ¿EN CASO DE APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN, PUEDE APLICARSE A LA ACTUAL REPRESENTACIÓN NACIONAL?

Claro que sí. La actual representación nacional en el caso que se reformara la segunda parte del art. 90º de la Constitución Política habría recordado su propio mandato congresal de 5 a 4 años, pero por voluntad propia.

Además por la reforma constitucional del año pasado, que los propios congresistas votaron y que luego fuera ratificado por el referéndum del 9 de diciembre del 2018, el citado art. 90º constitucional fue modificado añadiéndose el párrafo siguiente: “Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo”.

En consecuencia, tampoco podrían postular para los comicios adelantados del tercer domingo de abril del 2020, porque el período congresal habría sido abreviado, por esta única vez, debido a la aludida reforma constitucional.

8) ¿ES PERTINENTE LA MODIFICACIÓN DEL ART. 112º DE LA CONSTITUCIÓN PARA PROHIBIR LA POSTULACIÓN INMEDIATA DE QUIEN EN DICHO PERÍODO HAYA TAMBIÉN JURAMENTADO AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

A nuestro juicio no era necesario ni pertinente. En todo caso se trata de una reiteración que aleja todas las dudas, de manera definitiva, sobre una eventual postulación a la Presidencia de la República del ciudadano Vicepresidente que haya asumido las funciones propias del Primer Mandatario, cuando éste por algún motivo haya dejado de ostentar la primera Magistratura de la Nación.

Así esta normado en el art. 115° de la Constitución Política y la redacción es clara para no dejar dudas acerca del impedimento a una postulación inmediata por parte del Vicepresidente, que efectivamente reemplaza al Presidente, luego que este último dejará de serlo.

El mencionado art. 115° constitucional contiene la clave para distinguir dos situaciones completamente distintas. La primera, cuando el Vicepresidente asume las funciones del Presidente que ha vacado en su cargo. La otra cuando el Presidente en pleno ejercicio, debe ausentarse del país, por ejemplo. En ese caso el Vicepresidente, primero o segundo “se encarga del despacho” presidencial, tan solo.

Es decir no se vuelve Presidente por esos días de ausencia, ni el Presidente titular deja de ser Presidente de la República por encontrarse fuera del país. Antes de las elecciones de 1985 se suscitó esta duda y el subsiguiente debate. Se quiso impedir que el Vicepresidente Javier Alva Orlandini postulase a la Presidencia de ese año. Entonces se adoptó esa fórmula que hasta la fecha subsiste.

Ella hace innecesaria, en el fondo, la modificación del art. 112° de la Constitución, como postula el proyecto de ley que hemos analizando.

¿DISOLUCIÓN DEL CONGRESO VÁLIDA O GOLPE DE ESTADO?

Francisco José Eguiguren Praeli^(*)

En la experiencia política peruana ha sido frecuente que cuando el Poder Ejecutivo enfrentó a un Congreso dominado por una mayoría parlamentaria de oposición, se produjo una grave crisis política que condujo a una situación de ingobernabilidad, que muchas veces culminó con un golpe de estado a cargo de los militares. La explicación a estas situaciones la podemos encontrar principalmente en el propio diseño del régimen político establecido en nuestras diversas constituciones, que sobre la base de un sistema de tipo presidencial fueron incorporando un conjunto de instituciones propias de los regímenes parlamentarios (tales como la existencia del Consejo de Ministros y un Presidente de dicho Consejo, interpelación, voto de censura y de confianza del Congreso hacia los ministros, disolución

(*) Abogado, Magister en Derecho Constitucional y Doctor en Humanidades por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal del Departamento Académico de Derecho; miembro del Comité Asesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Posgrado de la PUCP. Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ex Presidente de la misma.

Ha sido Embajador del Perú en el Reino de España; Ministro de Justicia y Derechos Humanos; Director de la Maestría en Derecho Constitucional de la PUCP; Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional; Juez Ad Hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Director General de la Academia de la Magistratura; Director Ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas; Jefe del Departamento Académico de Derecho de la PUCP.

del Congreso, etc.) configurando un modelo “híbrido” conocido como presidencial “atenuado” o “parlamentarizado”⁽¹⁾.

Una característica singular de este régimen político híbrido, es que el mismo diseño y marco normativo constitucional puede funcionar de manera muy distinta según la correlación de fuerzas políticas imperantes en el Congreso y su relación de colaboración u oposición con quien ostenta el Poder Ejecutivo. Es así que cuando el Congreso ha estado dominado por una mayoría de oposición, los elementos parlamentarios del régimen constitucional se hacen manifiestos, mediante el abuso de interpelaciones y censuras a los ministros o el bloqueo a iniciativas gubernamentales, generando una situación de polarización política e inestabilidad.

La elección del Presidente Pedro Pablo Kuczynski para el período 2016-2021, donde derrotó muy apretadamente en la segunda vuelta a Keiko Fujimori, marcó una situación inédita en la experiencia política peruana de las últimas cinco décadas: Por primera vez, durante la vigencia de las Constituciones de 1979 y 1993, el Congreso estaba controlado por una oposición parlamentaria y además en manos de un partido, Fuerza Popular, que por sí solo contaba con el 60% de los congresistas; lo que le permitía tener los votos suficientes para determinar la composición de la Mesa Directiva, bloquear o imponer la aprobación de cualquier ley, interpelar, censurar o negar confianza al Gabinete o algún Ministro cuando lo deseara.

Esta oposición parlamentaria actuó, desde el principio, con claro ánimo obstruccionista y de confrontación contra el Gobierno de Kuczynski (que carecía de un verdadero partido y de una bancada parlamentaria significativa o cohesionada) al punto de que antes de cumplirse los primeros 2 años de su gobierno se habían producido diversas censuras o renuncias forzadas de ministros, negación de confianza a un Consejo

(1) Véase, EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO JOSÉ: “El régimen presidencial “atenuado” en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso”; en: *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México), Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; pp. 357 a 389; México, agosto 2009. También: “Las particulares relaciones entre gobierno y parlamento en el presidencialismo latinoamericano. El caso Peruano”. En: *Memorias del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*; tomo 2, pp. 329 a 355; IDEMSA, PUCP y otros; Lima, set 2009.

de Ministros, intento de vacancia al Presidente, renuncia de Kuczynski a la Presidencia de la República y sucesión por el Primer Vicepresidente Martín Vizcarra.

La llegada de Vizcarra a la presidencia, quien también carecía de respaldo real en el Congreso, no supuso mayor cambio, aunque el Presidente optó por tomar la iniciativa en jaquear políticamente a la oposición parlamentaria, obteniendo rápidamente el apoyo de amplios sectores de la ciudadanía y de la opinión pública, hastiadas del obstruccionismo sistemático del Congreso. Fue así que en poco más de un año de gobierno de Vizcarra tuvimos 3 solicitudes de confianza impuestas al Congreso: la primera para proponer la aprobación de reformas constitucionales, que fueron ratificadas por referéndum popular (una de las cuales dispuso nada menos que la prohibición de reelección inmediata de los congresistas); la segunda planteó una reforma política y electoral, que implicaba modificaciones constitucionales y legales; y la tercera estaba destinada a que se apruebe una ley que modificaba el procedimiento que llevaba a cabo el Congreso para la elección de 6 nuevos magistrados del Tribunal Constitucional.

Mientras que los 2 primeros pedidos de confianza fueron otorgados, en el tercero el Gobierno consideró que la confianza había sido denegada en los hechos, en forma "fáctica", por la actuación concreta del Congreso, lo que interpretó que producía la caída de un segundo Gabinete de Ministros y lo habilitaba para disponer la disolución del Congreso y la convocatoria a elecciones para un nuevo Parlamento. Por primera vez durante la vigencia de las Constituciones de 1979 y 1993, se dispuso la disolución del Congreso invocando una causal prevista en la Constitución.

Esta situación política inédita ha puesto también en evidencia la existencia de muchos vacíos en la regulación constitucional de estos conflictos entre el Gobierno y el Parlamento, generando controversias e incertidumbre debido a la proliferación de opiniones jurídicas y políticas contradictorias acerca de lo que dice o permite hacer la Constitución. En las páginas siguientes sustentaré mi posición respecto de muchas de estas interrogantes y controversias constitucionales, así como intentaré dar respuesta a la disyuntiva que se ha planteado acerca de si la disolución del Congreso fue constitucionalmente válida o si ha existido un "golpe de estado".

1.- REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

En el Perú, la cuestión de confianza permite expresar si el Consejo de Ministros o algún Ministro cuenta o no con respalda político del Congreso respecto a su gestión o a alguna iniciativa propuesta; puede ser solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros (en nombre de todo el Gabinete) o por algún Ministro por separado. La aprobación o desaprobación parlamentaria de la confianza solicitada determina la continuidad o la caída del Gabinete o del Ministro involucrados.

La cuestión de confianza aparece establecida en la Constitución de 1920, cuyo artículo 133^o señalaba: *“No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales algunas de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.”* A su vez, la Constitución de 1933, en el artículo 174^o, dispone: *“La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.”*

La Constitución de 1979, en su artículo 224^o, establecía la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de comparecer ante ambas Cámaras reunidas en Congreso, acompañado de todos los Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión. Sin embargo, precisaba que tal exposición no daba lugar a la emisión de un voto de confianza del Congreso, del que dependería la continuidad del Gabinete Ministerial⁽²⁾. Una importante novedad introducida por esta Constitución fue la facultad del Presidente de la República de disponer la disolución de la Cámara de Diputados, cuando esta haya censurado o negado otorgar confianza a tres Consejos de Ministros (artículo 227^o).

Finalmente, la Constitución de 1993 introdujo algunas novedades importantes en esta materia. Así, en el artículo 130^o se dispone que el Presidente de un nuevo Consejo de Ministros, dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones, deberá concurrir obligatoriamente ante el

(2) Cabe señalar que la Constitución de 1979 confirió la potestad de interpelar, censurar u otorgar confianza a los Ministros (sea a todo el Gabinete o en forma individual) exclusivamente a la Cámara de Diputados (artículos 225^o y 226^o). Reiteró la disposición de la Carta de 1933 en el sentido de que la desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, a menos que haya hecho de su aprobación una cuestión de confianza. (artículo 226^o).

Congreso (ahora unicameral) acompañado de todos los demás Ministros, para exponer y debatir su política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Pero a diferencia de la Carta anterior, señala expresamente que deberá plantear, a este efecto, una cuestión de confianza ante el Congreso, la misma que de no obtener su aprobación acarreará la caída del Gabinete.

A su vez, en el artículo 132° de la Constitución de 1993 se señala que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de algún Ministro por separado, mediante la aprobación en su contra de un voto de censura o del rechazo del voto de confianza solicitado; precisando que tal pedido de confianza sólo puede ser planteado por el Ministro. En el último párrafo de este precepto constitucional se reitera la norma que establece que la desaprobación parlamentaria de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro proponente a dimitir, a menos que haya hecho de su aprobación una cuestión de confianza. La facultad del Presidente de disponer la disolución del Congreso, cuando éste ha censurado o negado la confianza al Consejo de Ministros, se reduce de tres a dos Gabinetes. (artículo 134°). Finalmente, en el artículo 133°, se contempla expresamente la potestad del Presidente del Consejo de Ministros para presentar, a nombre de todo el Gabinete, una cuestión de confianza ante el Congreso, precisando que de ser esta rehusada se produce la crisis total del Gabinete y su consiguiente caída.

Como se puede apreciar, la vigente Constitución de 1993 contempla dos supuestos distintos en que el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza. El primero tiene carácter obligatorio y se produce cuando el Presidente del nuevo Consejo de Ministros debe concurrir ante el Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requerirá su gestión. El segundo tiene carácter voluntario y se puede plantear en cualquier momento, por iniciativa del Presidente del Gabinete o de algún Ministro, respecto al otorgamiento de confianza para la aprobación de alguna medida o propuesta concreta sometida a la consideración del Congreso. En ambos supuestos, de no obtenerse la aprobación de la confianza solicitada el Gabinete o el Ministro involucrado tendrán que dimitir.

Mientras que la censura es planteada por los congresistas, la cuestión de confianza sólo puede ser formulada por el Ministro; pero, en ambos casos, quien decide sobre su aprobación o rechazo es siempre el Congreso.

Por ello, la decisión parlamentaria sobre el otorgamiento de confianza tiene un componente esencialmente político antes que jurídico, cuya apreciación y valoración dependerá del propio Congreso y de las fuerzas políticas que lo conforman; responde a criterios bastante discrecionales que poco tienen que ver con nociones de “justicia” o con la existencia de alguna infracción constitucional del Ministro. En definitiva, mucho dependerá para la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza si el Poder Ejecutivo cuenta en el Congreso (o puede conseguir) el número de votos requeridos para conseguir la confianza.

1.1.- ¿Cuántos votos se requieren para considerar otorgada la cuestión de confianza?

En el artículo 132º de la Constitución se establece expresamente que la aprobación de la censura requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso; es decir, de una mayoría parlamentaria absoluta que se manifiesta contraria a la continuidad del Gabinete Ministerial o de algún Ministro. En cambio, ni en los artículos 132º y 133º de la Constitución, ni en el artículo 86º, literal c) del Reglamento del Congreso, se hace alguna mención respecto al número de votos requeridos para que se considere otorgada o rehusada la cuestión de confianza.

Considero que siendo la censura y la cuestión de confianza dos instituciones equiparables respecto a la aplicación de la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso, su aprobación debe exigir la misma votación calificada. Es decir que para considerar que la cuestión de confianza ha sido otorgada por el Congreso se requeriría también la votación favorable de más de la mitad del número legal de congresistas. Sin embargo el Congreso ha venido interpretando, en mi opinión de forma equivocada, que la confianza puede considerarse otorgada cuando voten a su favor una mayoría relativa de congresistas (superior a los votos en contra y abstenciones) aunque no alcance la mitad más uno del número legal de congresistas.

1.2.- ¿Qué asuntos pueden someterse a una cuestión de confianza?

Por el carácter eminentemente político que es propio de la cuestión de confianza, su uso puede resultar instrumentado para dirimir conflictos entre el Gobierno y las agrupaciones presentes en el Congreso. Quizás

por ello la Constitución no hace mención alguna respecto a cuáles son las materias susceptibles de ser sometidas a una cuestión de confianza. Tal decisión parecería quedar así sujeta a la apreciación política y discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Dentro del amplio espectro de posibilidades disponibles, considero que tendría que tratarse de alguna propuesta que interesa al Gabinete, pero cuya aprobación o ejecución tienen implicancias políticas que involucran alguna participación o respaldo de una mayoría en el Congreso, por ser éste el órgano de control político. Podría ser el caso, por ejemplo, de solicitar una cuestión de confianza respecto de iniciativas normativas del Poder Ejecutivo de carácter legislativo o de reforma constitucional, o del pedido de una delegación de facultades legislativas. Y ello porque ninguna de estas iniciativas gubernamentales podrían convertirse en leyes sin el respaldo político y la aprobación del Congreso.

2.- LA REFORMA INTRODUCIDA EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO PARA LIMITAR EL USO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y SU DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ante la falta de respaldo político del presidente Vizcarra en el Congreso y la continuidad de la actitud de confrontación y obstrucción de la mayoría parlamentaria de oposición, se hacía previsible que el gobierno intentaría dar un uso más frecuente a la cuestión de confianza, para presionar por la aprobación de ciertas medidas políticas o iniciativas legislativas. En especial porque ya se había producido la negación de confianza a un Gabinete (el presidido por Fernando Zavala) por lo que de verificarse una nueva situación similar la Constitución habilitaba al Presidente para disponer la disolución del Congreso.

No obstante, poco antes de que se produjera la renuncia del Presidente Kuczynski, la mayoría parlamentaria de oposición se había adelantado a aprobar una reforma del Reglamento del Congreso (publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo del 2018) con la clara intención de restringir los alcances de la cuestión de confianza y limitar su utilización por el Poder Ejecutivo. En efecto, mediante Resolución Legislativa N° 007-2017-2018.CR se modificó el inciso e) del Artículo 86° del Reglamento del Congreso, que regula el trámite parlamentario

de la censura y la cuestión de confianza. El nuevo texto⁽³⁾ contenía como principales novedades:

- a) Se establece que no procede interponer la cuestión de confianza para promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley, procedimiento legislativo o de control político.
- b) Para efectos del ejercicio de la facultad del Presidente de disponer la disolución del Congreso, contemplada en el artículo 134º de la Constitución, que la habilita cuando el Parlamento ha censurado o rehusado confianza a 2 Consejos de Ministros, la reforma señala que no se considera que se ha producido una crisis total del Gabinete si el Presidente decide volver a designar en el nuevo Gabinete a uno o más ministros renunciantes, por haber sido objeto de un voto de censura o de rechazo a la cuestión de confianza solicitada.

Al promoverse una acción de inconstitucionalidad contra dicha reforma del Reglamento del Congreso (Exp. N° 0006-2018-PI/TC) el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la norma por razones de forma y de fondo. En cuanto a los motivos de forma, el TC consideró que la aprobación de la resolución legislativa que modificó el Reglamento del Congreso incumplió normas constitucionales y del propio reglamento parlamentario que regulan el procedimiento legislativo⁽⁴⁾. En cuanto a

(3) **Reglamento del Congreso. Artículo 86º: (...)**

- e) *Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente. El planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete se rige según lo establecido en el primer párrafo del artículo 126 de la Constitución.*

No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.

La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete. No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciantes nuevamente en el Gabinete”.

- (4) Ello porque se exoneró a la propuesta legislativa de ser sometida al dictamen previo de la Comisión de Constitución; así como del requisito de que su aprobación reciba una segunda votación, lo que no procedía tratándose de una resolución legislativa cuyo contenido incidía en la Constitución. La sentencia del TC señala que si bien la Junta de Portavoces del Congreso es competente para exonerar al proyecto

la inconstitucionalidad por razones de fondo, la sentencia del Tribunal Constitucional señala que la Constitución ha establecido un modelo particular de Régimen Político y de Forma de Gobierno en el Perú, que tiene como uno de sus sustentos primordiales el principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución); que comprende elementos de distribución de funciones, mecanismos de cooperación y control entre los órganos políticos, destinados a garantizar un equilibrio y balance de poderes que no pueden alterarse ni siquiera con una reforma constitucional, ya que desnaturalizaría y vaciaría de contenido el núcleo duro del régimen político y la forma de gobierno dispuestos por la Constitución.

En el caso particular de la cuestión de confianza, el TC señala que esta ha sido incorporada en la Constitución como un mecanismo de balance de poder y contrapeso para el Poder Ejecutivo respecto de la moción de censura que confiere al Congreso frente al Gabinete o los Ministros. Para ello, la Constitución (en sus artículos 132° y 133°) otorga un tratamiento bastante amplio o abierto a la cuestión de confianza, sin imponer límites a las materias que pueden ser incluidas en ella, lo que permite concluir que puede plantearse por el Poder Ejecutivo ante el Congreso respecto de variados asuntos de su interés, tales como la aprobación de leyes o medidas políticas, cuando el Gobierno considere importante o urgente que sean aprobados o respaldados por el Parlamento. Más aún si estima que el Congreso tiene poca disposición o interés de hacerlo por propia iniciativa.

Por ello el TC señaló que resultaba manifiestamente inconstitucional que en el Reglamento del Congreso se establezca que no podrán ser objeto de una cuestión de confianza iniciativas gubernamentales destinadas a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley. De un lado, porque impone limitaciones no previstas en la Constitución para el ejercicio de una competencia que corresponde al Poder Ejecutivo y no al Congreso. De otro lado, porque con ello se altera el balance de poderes establecido por la Constitución, vulnerando el principio de separación de poderes en las relaciones de contrapeso político entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

normativo, en casos excepcionales y urgentes, del necesario dictamen previo de la Comisión de Constitución, en atención a la materia normativa involucrada (vinculada al régimen político previsto en la Constitución y las relaciones entre Gobierno y Parlamento) se requería un análisis riguroso de constitucionalidad y amplio debate político antes de su aprobación. Por ello el TC consideró que se había incurrido en un insuficiente o deficitario debate jurídico constitucional y político en el procedimiento y aprobación de esta reforma.

La sentencia del TC señala también la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa que reformó el Reglamento del Congreso cuando dispone que si en el nuevo Gabinete el Presidente de la República vuelve a designar a alguno de los ministros renunciantes por efecto de la censura o rechazo de la cuestión de confianza, no se considerará que se ha producido la crisis total del Gabinete. Y ello porque con esta disposición se pretendía limitar la facultad del Presidente de la República para disolver el Congreso (prevista en el artículo 134^o de la Constitución) que lo habilita para hacerlo cuando el Congreso ha censurado o negado la confianza a 2 Consejos de Ministros. Asimismo, porque el Presidente de la República (según dispone el artículo 122^o de la Constitución) goza de plena libertad y autonomía para designar al Presidente del Consejo de Ministros y a los respectivos Ministros, con las únicas restricciones previstas en la propia Constitución, dentro de las cuales no se encuentra el impedimento para que algunos de los ministros que conformaban el Gabinete censurado o al que se rehusó confianza puedan volver a ser designados como integrantes del nuevo Gabinete.

3.- ¿PUEDE SER OBJETO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA UNA INICIATIVA GUBERNAMENTAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL?

La sentencia del Tribunal Constitucional ha confirmado que el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear una cuestión de confianza respecto a la aprobación de un proyecto de ley presentado ante el Congreso. Sabemos que el Poder Ejecutivo cuenta también con iniciativa para presentar una propuesta de reforma constitucional, mediante un proyecto de ley, que requiere para su aprobación como reforma constitucional un procedimiento especial, previsto en el artículo 206^o de la Constitución. Ciertamente es que la sentencia del TC no contiene pronunciamiento respecto a la procedencia de la cuestión de confianza respecto a un proyecto gubernamental de reforma constitucional, aunque cierto es también que reconoce gran amplitud a las materias susceptibles de incluirse en tal pedido de confianza, con mención expresa a que puede versar sobre proyectos de ley, sin contemplar restricciones.

Pues bien, cuando el Presidente Vizcarra anunció al país, por primera vez, que plantearía proyectos de reforma constitucional (que incluían materias como la eliminación del Consejo Nacional de la Magistratura y su

reemplazo por la Junta Nacional de Justicia, la prohibición de la reelección inmediata de los congresistas, el retorno a la bicameralidad en el Congreso, etc.), y luego que el entonces Presidente del Consejo de Ministros (César Villanueva) los presentó ante el Congreso, haciendo de su aprobación una cuestión de confianza, se escucharon las voces de parlamentarios y expertos en Derecho Constitucional señalando que era inconstitucional hacer cuestión de confianza de la aprobación de reformas constitucionales.

La objeción fundamental de estas opiniones se sustenta en que el artículo 206° de la Constitución establece expresamente que toda reforma de la Constitución debe ser aprobada por el Congreso, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y luego ratificada por referéndum popular; sin importar que la iniciativa de reforma provenga del Poder Ejecutivo, de los congresistas o del número de ciudadanos previsto en la Constitución. En virtud de ello, se sostiene que el Congreso goza de plena autonomía y discrecionalidad para decidir si aprueba o rechaza cualquier iniciativa de reforma constitucional, sin que pueda admitirse que esta libertad política pueda verse coaccionada por el Poder Ejecutivo, mediante la interposición de una cuestión de confianza que busca forzar la aprobación de un proyecto de reforma constitucional.

No comparto tal objeción, porque considero que se sustenta en una interpretación aislada y asistemática del artículo 206° de la Constitución, que regula el procedimiento de reforma constitucional. No cabe duda que el Congreso es el titular de la potestad de aprobar, en forma discrecional, las leyes o una reforma constitucional, en este último caso sujeto a su ratificación ulterior por referéndum popular. Pero ello ocurre tratándose del procedimiento ordinario de aprobación de las leyes o de una reforma constitucional, situación distinta del caso excepcional que se presenta cuando el Poder Ejecutivo somete la aprobación de su iniciativa de ley o reforma constitucional a una cuestión de confianza.

Es verdad que cuando el Presidente del Consejo de Ministros plantea como cuestión de confianza la aprobación de una reforma constitucional coloca una presión política al Congreso, lo que se motiva en el interés político que el Poder Ejecutivo tiene de la aprobación de tal reforma. Pero siempre el Congreso mantendrá su libertad política para decidir aprobarla o rechazarla. Lo especial en este supuesto excepcional, es que si el Congreso decide denegar la aprobación de la reforma constitucional propuesta, la consecuencia política será que la confianza se entenderá rechazada y el

Gabinete tendrá que dimitir, lo que tendrá incidencia para una eventual disolución del Congreso.

Finalmente el Congreso, sin duda presionado por la opinión pública, aprobó los proyectos gubernamentales de reforma constitucional, que luego fueron abrumadoramente ratificadas por referéndum popular; salvo el caso del retorno a la bicameralidad, debido a las modificaciones que el Congreso introdujo en el texto normativo de la iniciativa gubernamental. De modo que el Congreso aceptó y convalidó, con sus propios actos y decisiones, la validez de someter como cuestión de confianza la aprobación de un proyecto de reforma constitucional; a pesar de lo cual ha pretendido posteriormente negar su procedencia, con motivo de ulteriores planteos similares del Poder Ejecutivo.

4.- ¿PUEDE EL CONGRESO OTORGAR LA CONFIANZA RESPECTO A LA APROBACIÓN DE UNA LEY O REFORMA CONSTITUCIONAL PERO LUEGO MODIFICAR O RECHAZAR EL PROYECTO?

Las cuestiones de confianza que formularon el Gabinete Villanueva, que contenía proyectos de reforma constitucional, y el Gabinete del Solar, que comprendía proyectos de ley y de reforma constitucional para realizar una reforma política y electoral, fueron finalmente votadas y otorgadas por el Congreso, no sin muchas resistencias, dilaciones y debates. Sin embargo, en ambos casos el Congreso asumió que este otorgamiento de confianza no implicaba la aprobación automática de los proyectos normativos contenidos en el pedido, que quedaban sometidos a revisión y modificación parlamentaria, como cualquier iniciativa legislativa⁽⁵⁾. Cabe agregar que el Poder Ejecutivo, en los casos de ambas cuestiones de confianza, consintió esta interpretación y práctica parlamentaria, limitándose a exigir celeridad en los plazos para tramitar y aprobar sus propuestas de reforma constitucional.

Considero que esta interpretación respecto a la aprobación de la cuestión de confianza resulta cuestionable, pues desnaturaliza su sentido

(5) El caso más evidente fue el de la propuesta gubernamental de reforma constitucional para reinstaurar la bicameralidad en el Congreso. El parlamento introdujo modificaciones en el proyecto contenido en la cuestión de confianza, al punto que el texto aprobado y que sería sometido a referéndum podía permitir evadir la prohibición de reelección inmediata de los congresistas. Al quedar al descubierto esta maniobra parlamentaria, el rechazo de esta reforma específica en el referéndum fue contundente, a diferencia de las otras 3 reformas que fueron abrumadoramente aprobadas.

político y efectos prácticos Y es que distingue indebidamente entre el acto o votación que otorga formalmente una especie de confianza en “abstracto” sobre el pedido del Gabinete, y la suerte que finalmente tendrán los proyectos específicos de reforma constitucional o legal contenidos en el pedido de confianza, cuya aprobación queda “diferida” al texto normativo que determine posteriormente el Congreso⁽⁶⁾. Con esta conducta política el Congreso buscaba evitar la desaprobación formal de la cuestión de confianza, por sus implicancias respecto a la caída del Gabinete y eventual disolución del Congreso, pero se reservaba la potestad de diferir la aprobación, modificación o rechazo del proyecto normativo de reforma legal o constitucional, a pesar que formaba parte del pedido de confianza ya “otorgada”.

Un intento “tibio” de corregir esta situación se produjo cuando el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, y el Presidente de la República señalaron que los proyectos de reforma constitucional objeto de la cuestión de confianza deberían ser aprobados por el Congreso “respetando su esencia”. Sin embargo, ello no implicaba desconocer que el Congreso pudiera seguir otorgando la confianza solicitada, pero sin que quedara automáticamente aprobado el texto del proyecto de reforma constitucional propuesto.

5.- LA DENEGACIÓN “FÁCTICA” DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

Los enfrentamientos políticos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo volvieron a agudizarse con la “desnaturalización” de la propuesta gubernamental de reforma constitucional sobre la inmunidad parlamentaria. Fue entonces que el Presidente Vizcarra, en su discurso a la Nación del 28 de julio de 2019, expresando su convicción de que la crisis política había llegado a una situación insostenible, anunció sorprendentemente que plantearía una propuesta de reforma constitucional destinada a adelantar las elecciones generales, previstas para el 2021, hacia abril de 2020, permitiendo al pueblo elegir un nuevo Presidente y un nuevo Congreso. Así lo formalizó ante el Congreso, algunos días después, el Presidente del

(6) Un ejemplo evidente de ello fue el otorgamiento de la confianza al Gabinete del Solar, pero el rechazo inicial y ulterior modificación sustancial del proyecto de reforma constitucional referido al levantamiento de la inmunidad parlamentaria, que se proponía pase del Congreso a la Corte Suprema.

Consejo de Ministros, aunque no hizo de la aprobación de este proyecto de reforma constitucional una cuestión de confianza.

Muchos de los voceros de los grupos parlamentarios se manifestaron opuestos a la aprobación de esta propuesta de reforma constitucional, alegando sorprendentemente que no podría hacerse de ella una cuestión de confianza, a pesar que en dos ocasiones anteriores otorgaron confianza respecto de iniciativas gubernamentales de reforma constitucional. Recurrieron a maniobras dilatorias desde la Comisión de Constitución, como consultar la opinión de algunos constitucionalistas; solicitar la opinión de la Comisión de Venecia respecto a la procedencia de hacer cuestión de confianza de una reforma constitucional para el adelanto de elecciones, a pesar que no existía tal pedido de confianza; demorar la votación del proyecto, para que el transcurso del tiempo tornara inviable el cumplimiento del cronograma para el adelanto de elecciones.

Finalmente la Comisión de Constitución del Congreso, el 26 de setiembre, votó y rechazó la iniciativa de reforma constitucional para el adelanto de elecciones generales, que quedó así archivada sin llegar a votación del Pleno del Congreso; con ello también se imposibilitaba que el Gobierno pudiera hacer de su aprobación una cuestión de confianza. Ni siquiera el Congreso cumplió con esperar la difusión del dictamen de la Comisión de Venecia que había solicitado, a pesar que sus representantes habían visitado el Perú y debía pronunciarse en octubre. A su vez, aceleró el proceso de elección de 6 de los magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo mandato estaba vencido tiempo atrás, con la clara intención de “copar” el nuevo TC al seleccionar candidatos por invitación directa del Congreso, sin mayor debate público ni transparencia. Se anunció que la votación para su elección se efectuaría el lunes 30 de setiembre.

La reacción del Poder Ejecutivo no se hizo esperar, buscando encontrar la manera de interponer una nueva cuestión de confianza, lo que anunció el viernes 27 de setiembre. El domingo 29 se remitió al Congreso el oficio conteniendo un proyecto de ley que modificaba el artículo 8° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, referido al procedimiento de selección y elección de los magistrados del TC, que disponía también la adecuación inmediata al mismo del procedimiento que se encontraba en curso ante el Congreso. Se solicitaba al Congreso tramitar este pedido con carácter de urgencia, invocando lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución.

El Presidente del Consejo de Ministros acudió, por propia iniciativa, ante el Congreso la mañana del lunes 30 de setiembre, el día programado para la votación de la elección de los magistrados del TC. Se presentó ante la Junta de Portavoces y solicitó poder sustentar el proyecto de ley y el pedido de confianza en la sesión programada para esa mañana; pero no lo consiguió. No obstante, y a pesar que se buscó impedir el acceso del “Premier” del Solar al hemiciclo para participar en los debates de la sesión, consiguió ingresar y realizar su exposición, desde el escaño de un congresista que le cedió el uso de la palabra. Allí presentó el proyecto de ley haciendo de su aprobación cuestión de confianza.

Sin embargo, el Congreso resolvió no efectuar de inmediato el debate de la cuestión de confianza y proseguir con la agenda programada, dando inicio a la votación para la elección de magistrados del TC. Primero respecto del candidato Gonzalo Ortiz de Zevallos, que se anunció habría obtenido los votos requeridos, aunque algunos congresistas alegaban que su voto aparecía registrado sin haberlo emitido; y luego respecto de un segundo candidato, Manuel Sánchez Palacios, que no los alcanzó. Entonces se suspendió el procedimiento de votación, al constatar el Congreso que no se conseguirían los votos necesarios para elegir a ningún otro candidato.

Esa misma tarde, el Poder Ejecutivo interpretó que al haber emprendido el Congreso la votación para elegir a los magistrados del TC, a pesar que ya se había sustentado la cuestión de confianza respecto del proyecto de ley que implicaba paralizar dicho procedimiento, había rechazado en los hechos, con su actuación política concreta, la confianza solicitada. Por ello consideró que esta denegatoria de confianza se había producido de forma “fáctica”, lo que acarrearía la caída del Gabinete del Solar, cuya renuncia fue aceptada, y la designación de un nuevo Presidente del Consejo de Ministros, el hasta entonces Ministro de Justicia Vicente Zeballos.

Inmediatamente después, invocando lo dispuesto en el artículo 134º de la Constitución, se emitió y publicó el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que disponía la disolución del Congreso por haber negado confianza a 2 Consejos de Ministros durante el período 2016-2021. Se convocaba a elecciones el 26 de enero de 2020, para elegir a los congresistas que completen el mandato del Congreso disuelto; se disponía la continuidad de las funciones de la Comisión Permanente del Congreso durante el “interregno parlamentario” y la revocación del mandato parlamentario de

los congresistas que no integraban dicha Comisión. La norma se aprobó y publicó esa misma tarde en una edición especial del Diario Oficial.

Mientras tanto el Congreso, al tomar conocimiento de lo que estaba haciendo el Poder Ejecutivo, aprobó otorgar la confianza solicitada por el Gabinete del Solar, ciertamente con una votación muy inferior a la mayoría absoluta. Se planteó también una moción para declarar la vacancia por incapacidad moral del Presidente Vizcarra (por interferencia en las funciones del Congreso) pero al constatar que no se alcanzaría la votación requerida, se optó por acordar (invocando indebidamente el artículo 114º inciso 1 de la Constitución) la declaración de suspensión del Presidente de la República por incapacidad temporal, cuya aprobación no requería de una mayoría calificada. Luego se procedió a “juramentar” como encargada de la Presidencia a la Segunda Vice Presidenta. Pero al día siguiente, la Policía Nacional solo permitió ingresar al Congreso a los integrantes de la Comisión Permanente, no así a los restantes congresistas.

¿Tiene sustento constitucional la invocación por el Presidente Vizcarra de la verificación de una denegación “fáctica” de la confianza solicitada por el Gabinete, como fundamento habilitante para disponer la disolución del Congreso? Por tratarse de una situación no contemplada expresamente en la Constitución, la respuesta a esta interrogante se torna más compleja y debatible.

Considero que debe asumirse como regla constitucional que la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, al igual que sucede con la moción de censura, tiene que ser debatida y votada por los parlamentarios. No obstante, el hecho que la Constitución y el Reglamento del Congreso no contengan referencia alguna a la votación de la cuestión de confianza, podría llevar a sostener que, en forma excepcional, la confianza también podría considerarse rehusada o denegada, sin necesidad de una votación expresa del Congreso, cuanto los actos o decisiones adoptadas por el propio Parlamento conllevan una respuesta política de rechazo tácito o implícito al pedido que fue objeto de la confianza solicitada.

En el presente caso, está fuera de discusión que el Presidente del Consejo de Ministros logró sustentar el pedido de confianza ante el Congreso, pero que este resolvió no debatirlo ni votarlo inmediatamente, procediendo a iniciar la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, a pesar

que la confianza solicitada implicaba paralizar este procedimiento hasta que se decidiera si esta se otorgaba o rechazaba. Tampoco cabe discutir que cuando el Presidente de la Comisión Permanente, luego de expedirse el decreto de disolución del Congreso, exigió formalmente al Tribunal Constitucional la incorporación del señor Ortiz de Zavallos como nuevo integrante del mismo, reconoció con este requerimiento que se había realizado la elección de un magistrado del TC después que el Presidente del Consejo de Ministros había formalizado ante el Congreso el pedido de confianza.

Que algunas horas después el Congreso decidiera “aprobar el otorgamiento de confianza” al Gabinete, no pasa de ser una maniobra política para intentar eludir las consecuencias de su decisión de denegar en los hechos, es decir en forma fáctica, el pedido de confianza solicitado. Reconocer validez a esta declaración meramente formal de “otorgamiento” de confianza, sería ignorar los efectos políticos y el sentido real de los actos propios del Congreso.

Por ello considero que sí se produjo una denegación “fáctica” de la confianza solicitada por el Presidente del Gabinete, lo que motivó su renuncia y la inmediata disolución del Congreso. Si bien es cierto que la Constitución no contempla expresamente este supuesto para considerar que la confianza ha sido rehusada o desaprobada, considero que si queremos exigir seriedad y transparencia en la actuación política y en el cumplimiento de la Constitución y sus instituciones, se debe hacer prevalecer la verdad de los hechos por encima de las declaraciones formales. Más aún cuando estas manifestaciones formales resultan claramente contrarias a la realidad objetiva.

REFLEXIONES FINALES: NO HUBO UN GOLPE DE ESTADO

La disolución del Congreso dispuesta por el Presidente Vizcarra invocó como fundamento una causal prevista expresamente en el artículo 134° de la Constitución: la denegación de confianza del Congreso a 2 Consejos de Ministros. De modo que si bien puede debatirse la existencia constitucional de la figura de una denegación fáctica de la confianza, o que pueda haberse verificado sin que medie una votación parlamentaria que rechace su otorgamiento, se trata de un asunto de interpretación de la Constitución. Es decir, que puede estar sujeto debate y controversias

políticas y jurídicas, pero que dista mucho de constituir una medida manifiestamente inconstitucional.

Esta disolución del Congreso no ha sido un golpe de estado porque, a diferencia de lo ocurrido el 5 de abril de 1992, no conllevó ninguna afectación o interferencia en el normal funcionamiento del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o el Ministerio Público; la Comisión Permanente del Congreso ha continuado en funciones; no ha habido actos de fuerza a cargo de las fuerzas militares; ni la libertad de expresión o los medios de comunicación social han sufrido restricciones; los derechos constitucionales, en general, han seguido desenvolviéndose con normalidad. El Presidente de la Comisión Permanente ha interpuesto una demanda por conflicto de competencias contra el Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, que ha sido admitida a trámite. El 26 de enero de 2020 se realizarán las elecciones destinadas a elegir al Congreso que completará el período del Congreso disuelto, en observancia del plazo previsto en la Constitución.

Pero sin perjuicio de que no se haya tratado de un golpe de estado, la situación creada ha puesto de manifiesto la existencia de diversos vacíos en la regulación constitucional respecto de distintos asuntos de singular relevancia para el desenvolvimiento de las relaciones políticas y la solución de conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Ello ha generado mucha controversia en la interpretación de la Constitución que, si bien puede explicarse en parte por el carácter inédito de la situación, podrían haber dejado en la ciudadanía cierta percepción negativa acerca de que la Constitución admite demasiadas interpretaciones disímiles.

La disolución del Congreso fue el desenlace final de la crisis política más grave vivida en el Perú en las últimas décadas, propiciada principalmente por la conducta obstruccionista y hostil de la mayoría parlamentaria de oposición que dominaba el Congreso (dirigida por el fujimorismo con el apoyo del APRA) que interpeló y censuró ministros, o los forzó a renunciar, que negó confianza a 2 Consejos de Ministros, que intentó vacar por incapacidad moral a los Presidentes Kuczynski y Vizcarra, etc. Ciertamente es también que el gobierno del Presidente Vizcarra, como respuesta a esta conducta del Congreso, decidió confrontarlo directamente, lo que le permitió lograr el apoyo de algunas agrupaciones parlamentarias minoritarias y el respaldo de la gran mayoría de los ciudadanos, que se expresaron a favor de la disolución del Congreso.

Con relación a las interrogantes suscitadas respecto a la interpretación de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha establecido que la cuestión de confianza puede ser utilizada con amplia libertad y discrecionalidad por el Poder Ejecutivo, lo que le permitiría solicitarla respecto de la aprobación de iniciativas legislativas o medidas políticas. La posibilidad de que también se pueda hacer cuestión de confianza sobre la aprobación de una propuesta de reforma constitucional, ha quedado confirmada por la actuación del propio Congreso, que aprobó pedidos de confianza con este contenido formulados por los Consejos de Ministros presididos por Villanueva y del Solar. Sin embargo ese mismo Congreso, pretendiendo desconocer su propia práctica, ha sostenido la improcedencia de hacer cuestión de confianza sobre reformas constitucionales.

También se ha observado que el Congreso, a pesar de haber aprobado el otorgamiento de confianza frente a iniciativas legislativas o de reforma constitucional planteadas por el Presidente del Consejo de Ministros, entendió que ello no conllevaba la aprobación automática de los proyectos normativos contenidos en el pedido de confianza, los que fueron luego objeto de modificación en su texto o incluso de rechazo por el órgano Parlamentario. Considero que esta interpretación y actuación del Congreso desnaturaliza el sentido y los efectos del otorgamiento de la confianza, a pesar de lo cual fue consentida por el Gobierno. No se alegó entonces una ulterior “denegación fáctica” de la confianza que había sido previamente otorgada.

Sin embargo, quizás aprendiendo de estas experiencias, el Gobierno sostuvo la denegación fáctica de la confianza cuando el Congreso, con sus actos y decisiones políticas, contradijo abiertamente el sentido de la confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros. No para aprobar una reforma constitucional, sino la reforma de una ley referida al procedimiento parlamentario para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Hay quienes sostienen que no puede hacerse cuestión de confianza de la aprobación de una reforma constitucional, porque ello vulneraría la libertad y discrecionalidad política que corresponde al Congreso, según lo previsto en el artículo 206^o de la Constitución, para aprobarla o rechazarla. Considero que se trata de una interpretación aislada de dicha norma, que es la regla aplicable al procedimiento ordinario de reforma constitucional. Muy distinto es el caso excepcional que se presenta cuando el Poder

Ejecutivo hace de la aprobación de tal reforma constitucional una cuestión de confianza. Así lo aceptó el propio Congreso cuando aprobó otorgar la confianza respecto de pedidos formulados por 2 Consejos de Ministros referidos a reformas constitucionales.

Pero aunque el Poder Ejecutivo plantee una cuestión de confianza respecto de la aprobación de una reforma constitucional, el Congreso siempre conserva la libertad para decidir sobre aprobar o rechazar tal propuesta. Si bien someter su aprobación a una cuestión de confianza impone una evidente presión política hacia el Congreso, ello no impide que éste rechace la propuesta de reforma constitucional, que quedará así descartada. Simplemente implica que si la mayoría parlamentaria decide denegar el pedido de confianza sobre la reforma constitucional, se producirá la caída del Gabinete, lo que tendrá efecto para una eventual disolución del Congreso sólo si se trata de un segundo Gabinete derribado. Y ese es, precisamente, el supuesto previsto por la Constitución para que se pueda disponer la disolución del Congreso, sin que tal decisión del Presidente de la República conlleve un golpe de estado.

UNA APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Rodrigo Espinoza Flores

Introducción

El concepto de la *cuestión de confianza* ha cobrado una mayor relevancia en nuestro país desde su reciente uso en los gobiernos de Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra como un medio para hacer frente a una mayoría adversa en el Congreso. Además, su *negación fáctica* ha servido como justificación del gobierno para disolver el Congreso el pasado 30 de setiembre. Por ello, resulta importante analizar cómo se origina este mecanismo propio de los regímenes parlamentarios y cómo fue introducido en nuestro ordenamiento constitucional.

El presente artículo recoge el uso histórico de la *cuestión de confianza* en el Perú, desde su inclusión en la constitución de 1933 como calco exacto del parlamentarismo, hasta su modificación en las constituciones de 1979 y 1993. Esta primera aproximación, que se ampliará posteriormente, busca responder a las interrogantes planteadas líneas arriba y analizar lo ocurrido con la última *cuestión de confianza* solicitada por el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar.

1. La cuestión de confianza en Europa

En los regímenes parlamentarios o semi-parlamentarios de Europa, la *cuestión de confianza* fue concebida con la finalidad de sacar adelante un

proyecto de ley; sin embargo, con el transcurrir de los años se ha venido utilizando con objetivos muy alejados del original. De esta manera, los gobiernos europeos han recurrido a la *cuestión de confianza* para hacer frente a una situación de debilidad frente al Congreso, para verificar la existencia de una mayoría o para obtener un respaldo frente programas de gobierno o tareas difíciles. (Fernández Segado, 1987).

La *cuestión de confianza* fue introducida en España en el siglo XIX con el objetivo de lograr aprobación de proyectos de ley. Así, en diciembre de 1835, el Presidente del Consejo de Ministros, Juan Álvarez Mendizábal, solicitó a la Cámara de Diputados (entonces Estamento de Procuradores) un *voto de confianza* para un proyecto de ley que buscaba “poder continuar percibiendo las rentas del Estado y buscar los recursos necesarios para la terminación de la guerra civil”. Luego de esa presentación, los *procuradores* establecieron que la denegatoria de la confianza tiene como consecuencia la salida del ministro (Diario de Sesiones de las Cortes, 1835). Años después, las Cortes reglamentaron el uso de la *cuestión de confianza* solo para los programas o políticas generales de gobierno y en la actualidad, la Constitución Española (1978) establece lo siguiente:

Artículo 112: El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.

Artículo 114: Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99 [consultas, propuesta e investidura].

Debido a que los gobiernos en los regímenes parlamentarios nacen de la mayoría en el poder legislativo, el uso de la *cuestión de confianza* sirve para reafirmar el apoyo de la cámara al Ejecutivo. De esta manera, en España solo son dos las ocasiones en las que un Presidente del Gobierno ha planteado una *cuestión de confianza* desde 1978: Adolfo Suárez en setiembre de 1980 y Felipe González en abril de 1990. En ambas ocasiones, los presidentes obtuvieron el respaldo de la mayoría para llevar adelante las políticas propuestas.

En Francia, el artículo 49 de la Constitución permite al Primer Ministro plantear su responsabilidad política luego de presentar ante la Asamblea su programa o una declaración de política general. El legislativo juzgará la responsabilidad mediante la votación de una moción de censura. De esta manera, cada presentación, en los hechos, es considerada como un pedido de confianza.

Luego de lo expuesto, se puede rescatar la definición de *cuestión de confianza*, según el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (Cabanellas, 1996), como el asunto o problema que el Poder Ejecutivo plantea ante el Poder Legislativo, de manera tal que, de no lograr su aprobación, ocasiona la dimisión colectiva, por estimar perdida su confianza o apoyo.

2. La cuestión de confianza en el Perú

Las diversas constituciones peruanas han dado al Poder Ejecutivo la capacidad de presentar proyectos de ley ante el Congreso, el cual se encarga de debatirlos, modificarlos si fuera el caso, aprobarlos o archivarlos. Sin embargo, una preocupación que existió desde mediados de siglo XIX fue qué hacer en caso una iniciativa del Ejecutivo sea rechazada en el parlamento. La desaprobación causó, en varias ocasiones, la dimisión del Ministro de Estado o incluso la del Consejo de Ministros.

Fecha	Ministro/Gabinete	Tema del proyecto de ley desaprobado
21 de noviembre de 1864	Pedro Mariano García (Hacienda)	Consignaciones del guano
13 de agosto de 1914	Gabinete Carbajal	Cheques circulares
10 de setiembre de 1914	Francisco Tudela y Varela (Hacienda)	Cheques circulares
16 de abril de 1918	Gabinete Tudela	Ferrocarriles

Fuente: adaptación de Villarán (1994)

Ante esta situación, el Congreso Constituyente de 1931 incluyó, por primera vez, la *cuestión de confianza* en su artículo 174 como una prerrogativa ministerial para buscar la aprobación de una iniciativa. La Comisión de Constitución del Congreso explicó el procedimiento de la siguiente manera:

La no aprobación de una iniciativa ministerial no traduce la desconfianza⁽¹⁾ de la Cámara ni la censura al Ministro, salvo el caso de que este haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza, ya por entender que el rechazo afecta la política general del Poder Ejecutivo, ya por considerar que la no aprobación de su iniciativa traduce desconfianza de la Cámara. El ministro debe declarar expresamente que hace de la aprobación una cuestión de confianza. Si la iniciativa es rechazada después de formulada la declaración ministerial, el ministro queda obligado a renunciar (Diario de debates - Congreso Constituyente 1931-33, 11 de abril de 1932, p. 2591).

El artículo ha permanecido básicamente sin modificaciones en las constituciones de 1979 y 1993.

Constitución de 1933	Artículo 174.- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.
Constitución de 1979	Artículo 226.- La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza.
Constitución de 1993	Artículo 132.- La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

Manuel Vicente Villarán (1994) explica que el dilema de la aprobación de la iniciativa o la dimisión del ministro tiene utilidad en los países en los que las mayorías parlamentarias forman los gabinetes, debido a que un retiro intempestivo del ministro sería contrario a la voluntad del Congreso. En la misma línea, Villarán hace hincapié en que en nuestro país los gabinetes se forman por obra del Presidente y que el Congreso no hace esfuerzos para sostenerlos. Debido a ello, el constitucionalista concluye que los ministros que insinúen la amenaza de irse encontrarán facilidades para cumplirla y preferirán no hacerla sino en casos extremos.

(1) Durante la vigencia de la Constitución de 1920, la censura parlamentaria tuvo el nombre de "voto de desconfianza"

2.1. Uso

El primer caso sobre el que se tiene registro del uso de la *cuestión de confianza* data de enero de 1968, cuando el ministro de Hacienda, Tulio De Andrea Marcazzolo, presentó el Presupuesto Nacional para el año 1968 y una reforma tributaria para la creación de impuestos directos. El presupuesto y la reforma tributaria fueron debatidos en la Comisión de Economía, la cual elaboró un dictamen en mayoría que no incluyó la creación de impuestos que había propuesto el ministro.

De Andrea asistió a la Cámara de Diputados el 21 de enero y pidió la aprobación del proyecto enviado por el Ejecutivo como una *cuestión de confianza*. La Cámara, controlada por la coalición APRA-UNO, aprobó el dictamen en mayoría. Tras ello, el ministro renunció al cargo. El hecho quedó registrado por las agencias de noticias de la siguiente manera (Instituto de Cultura Hispánica, 1968):

El Ministro de Hacienda, Tulio de Andrea, plantea la cuestión de confianza para que el parlamento apruebe un proyecto de presupuesto del ejecutivo que contempla la creación de nuevos impuestos (AFP). La Cámara de diputados rechaza el proyecto oficial de presupuesto de la nación para 1968 (UPI). El ministro de Hacienda y Comercio, Tulio de Andrea, presenta su renuncia al Presidente Belaúnde (UPI).

Un segundo caso del que se tiene registro es el del ministro de Defensa, Pedro Cateriano Bellido, en agosto de 2012, cuando se debatía un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo para la delegación de siete facultades legislativas en materia de Fortalecimiento y Reforma Institucional del Sector Interior y de Defensa.

El 9 de agosto de 2012, el Ministro de Defensa participó del debate de la solicitud de facultades y planteó la aprobación de la facultad para legislar en materia de reforma del régimen remunerativo y de pensiones como una *cuestión de confianza*. El Pleno del Congreso procedió a votar cada una de las siete facultades y aprobó la referida a las remuneraciones. El Comercio (2012) recogió el hecho de la siguiente manera:

Cateriano inició su exposición afirmando que la delegación de facultades permitirá (...) principalmente la reforma del régimen remunerativo y pensionario de la Policía Nacional (PNP) y las Fuerzas Armadas. Este

último lo consideró “un tema central”, por lo que invocó “una cuestión de confianza”.

Es importante señalar que tanto en el caso de 1968 como en el de 2012, el Pleno del Congreso procedió a votar los proyectos de ley enviados y no votó una *cuestión de confianza*.

3. La cuestión de confianza en la Constitución de 1979

La Constitución de 1979 le brindó a la Cámara de Diputados la facultad de interpelar, censurar y extender confianza a los ministros en el artículo 226 y especificó que el *voto de confianza* sólo se produce por iniciativa ministerial.

Artículo 226 La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial.

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

Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.

Paniagua Corazao (1992) discrepa del artículo constitucional y explica que la censura parlamentaria sigue expresando un sentir, una opinión o un malestar de la Cámara y que ésta, en ningún caso, hace efectiva la responsabilidad política. En opinión del autor, ello supondría un compromiso político previo entre la Cámara y el Consejo de Ministros, que equivaldría al “voto de investidura”. Sin embargo, la Constitución de 1979 impide que el Congreso emita votos sobre el programa que expone el Presidente del Consejo de Ministros.

De la misma manera, Paniagua sostiene que las “cuestiones de confianza” no comprometen a la Cámara de Diputados con el Gobierno, debido a que el Presidente puede variar la política o remover el equipo ministerial sin consulta ni conocimiento de la Cámara. Esta, a su vez, puede apartarse de la línea política adoptada con oportunidad de la *cuestión de confianza*.

En el artículo 227, la carta de 1979 también incluye por primera vez la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres gabinetes.

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

Es necesario anotar que en el periodo 1979-1993, el “voto de confianza”, del que se comentará en los siguientes puntos, se utilizó con frecuencia a iniciativa de los diversos grupos parlamentarios para demostrar el respaldo a los ministros de Estado. De tal manera que la Cámara de Diputados culminaba las interpelaciones votando mociones de confianza a propuesta de las bancadas de gobierno de Acción Popular (1980-1985) y APRA (1985-1990).

4. La cuestión de confianza en la Constitución de 1993

La Constitución de 1993 establece que la presentación del gabinete da lugar a un voto del Congreso después de que el Presidente del Consejo de Ministros plantee una *cuestión de confianza*. Según Bernal Ballesteros (1999) el “voto de investidura” tiene una lógica en el parlamentarismo, modelo en el cual el gobierno tiene origen en el congreso y éste se encuentra en plena facultad de darle o no confianza. En esa línea, el autor señala que la inclusión de este mecanismo en nuestra constitución parte de un “error de concepción”, pues fuerza un voto de confianza al gabinete originado en el Ejecutivo.

Artículo 130: Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Según Hakansson Nieto (2001), el objetivo de esta *cuestión de confianza* es crear una relación fiduciaria entre el Ejecutivo y Legislativo; aunque, en la práctica, el significado de esta institución es solo formal. El autor resalta que resulta interesante que la respuesta del parlamento sobre la aceptación o negación de la confianza vaya dirigida al Presidente de la República, pues finalmente es él quien designa a los miembros del gabinete.

El uso del término *cuestión de confianza* para solicitar, lo que se conoce en los regímenes parlamentarios como un *voto de confianza* responde a un debate en la Comisión de Constitución, liderada por Carlos Torres y Torres Lara, sobre una ponencia de éste último. En esta, el también exministro propuso que el jefe del gabinete debe presentar la política general del gobierno y plantear una *cuestión de confianza*, la que también se utiliza para hacer efectiva la responsabilidad política de los miembros del gabinete y para buscar la aprobación de iniciativas ministeriales.

La confusión ha llevado a que el Tribunal Constitucional llame *cuestión de confianza obligatoria* a la prevista en el artículo 130 de la Constitución y que sucede cada vez que se forma un gabinete de ministros. Por otro lado, el Tribunal llama *cuestión de confianza facultativa* a la especificada en los artículos 132 y 133 de la Constitución, que pueden plantear los ministros o el Presidente Consejo de Ministros a nombre del gabinete para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 006-2018-PI/TC, 2018)

Desde la promulgación de la Constitución actual, los nuevos gabinetes siempre han obtenido la aprobación de la *cuestión de confianza* planteada ante Congreso, a pesar de que los partidos gobernantes: Perú Posible (2001-2006), APRA (2006-2011), Partido Nacionalista Peruano (2011-2016) y Peruanos por el Cambio (2016-) no han tenido la mayoría de escaños en el congreso. Cabe resaltar que, en los últimos años del gobierno de Ollanta Humala, fue necesaria una mayor negociación con la oposición para lograr la “investidura” de los gabinetes Cornejo y Jara (2014) que obtuvieron la confianza en tercera votación.

Fecha	Gabinete	Votos a favor	Fecha	Gabinete	Votos a favor
17/3/94	Goldemberg	A mano alzada	6/11/08	Simon	58
22/8/95	Córdoba	86	10/8/09	Velásquez	68
3/5/96	Pandolfi	64	5/10/10	Chang	51
6/8/98	Valle Riestra	68	18/4/11	Fernández	47
4/9/98	Pandolfi	63	25/8/11	Lerner	87
28/1/99	Joy Way	64	5/1/12	Valdés	71

Fecha	Gabinete	Votos a favor	Fecha	Gabinete	Votos a favor
11/11/99	Bustamante	57	21/8/12	Jiménez	73
24/8/00	Salas-Guevara	69	21/11/13	Villanueva	73
11/12/00	Pérez de Cuéllar	74	17/3/14	Cornejo	66
23/8/01	Dañino	106	22/10/14	Jara	55
9/8/02	Solari	57	27/4/15	Cateriano	73
18/7/03	Merino	61	20/8/16	Zavala	121
13/1/04	Ferrero	49	12/10/17	Aráoz	83
25/8/05	Kuczynski	60	2/5/18	Villanueva	94
24/8/06	Del Castillo	75	5/4/18	Del Solar	46

Fuente: Portal web del Congreso de la República del Perú

El texto constitucional de 1993 también recoge, en su artículo 132, que los ministros de Estado pueden plantear una cuestión de confianza para que su aprobación o rechazo haga efectiva su responsabilidad política.

Artículo 132: El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

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

La misma Constitución estableció que el Presidente del Consejo de Ministros también puede solicitar una *cuestión de confianza* a nombre del gabinete en conjunto.

Artículo 133: El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

Por último, la Constitución de 1993 regula que la negación de confianza a dos consejos de ministros faculta al Presidente de la República a disolver el Congreso.

Artículo 134: El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

De este último texto, se entiende que el presidente puede proceder con la disolución después de dos negaciones de confianza, ya sea la del “voto de investidura” (artículo 130) o la del respaldo de la cámara (artículos 132, 133). Sin embargo, Torres y Torres Lara (1994) explicó que lo que buscaron los constituyentes es que la disolución del Congreso esté ligada al rechazo de dos cuestiones de confianza propuestas por un nuevo primer ministro; es decir, la establecida en el artículo 130. En esta línea, Torres y Torres Lara señaló que la disolución, entonces, se convierte en un complemento para que ambos poderes lleguen a un acuerdo desde la primera elección de un Presidente del Consejo de Ministros y para evitar un enfrentamiento.

5. La cuestión de confianza como respaldo político

Los constituyentes de 1993 no solo tomaron como referencia el parlamentarismo europeo al incluir el “voto de confianza” para el gabinete de ministros, sino que rescataron una práctica parlamentaria que se venía utilizando en el Congreso peruano desde finales del siglo XIX. Desde ese entonces, los grupos parlamentarios demostraban su respaldo a los gabinetes o a los ministros por separado mediante la “moción de confianza” o “voto de confianza”. Villarán (1994) explica que ésta se utilizó para reafirmar la situación de los ministros enfrentados con la oposición o que habían sido objeto de acusaciones o mociones de censura.

Uno de los primeros casos de esta demostración del respaldo político sucedió a mediados de 1891, en el gobierno de Remigio Morales Bermúdez, cuando la Cámara de Diputados otorgó un voto de confianza al gabinete de Mariano Nicolás Valcárcel que iba a ser interpelado en el Senado.

Desde entonces, el Congreso siguió utilizando el mecanismo del “voto de confianza” hasta que la Constitución de 1993 detuvo esta práctica al especificar que son los ministros quienes pueden plantear una *cuestión de confianza* para hacer efectiva su responsabilidad política. En la misma línea, el Reglamento del Congreso estableció que “La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas”.

UNA APROXIMACIÓN A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Fecha	Ministro/Gabinete	Circunstancia
3/08/1891	Gabinete de Mariano Nicolás Valcárcel	Antes de la interpelación en el Senado
25/08/1904	Juan de Dios Quintana (Gobierno)	Luego de una interpelación
12/08/1909	Gabinete de Rafael Villanueva Cortez	Luego de acusaciones en el Congreso por
4/08/1911	Enrique Basadre (Gobierno) José Ramón Pizarro (Guerra)	Luego de que se rechazara una moción de censura
28/01/1920	Melitón Porras Osoreo (Relaciones exteriores)	Luego de una interpelación
23/02/1922	Gabinete de Germán Leguía y Martínez	Al culminar la legislatura, por su gestión
1/09/1960	Gabinete de Pedro Beltrán Espantoso	Luego de una interpelación
09/1982	Gabinete de Manuel Ulloa Elías	Luego de una interpelación
09/1986	Gabinete de Luis Alva Castro	Luego de explicar los hechos en los penales y tras exponer una estrategia antisubversiva
27/04/1993	Alberto Varillas Montenegro (Educación)	Luego de una interpelación por las reformas educativas.

Fuente: Elaboración propia, en base a Diario de Debates del Senado (1960), Villarán (1994), Revista Oiga (1993) Comisión de la verdad y reconciliación (2003)

Pocos años después de la promulgación de la Constitución de 1993, los ministros del régimen de Alberto Fujimori comenzaron a utilizar la *cuestión de confianza* para obtener el respaldo del congreso. De esta manera, al culminar las interpelaciones e intervenciones en el congreso, los miembros del gabinete invocaban el artículo 132 de la constitución para hacer expresa la conformidad del parlamento con lo expuesto.

En julio de 2017, el ministro de Economía, Alfredo Thorne, volvió a utilizar este mecanismo ante cuestionamientos en su gestión y pocos meses

más tarde, el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, solicitó la confianza a nombre del gabinete en conjunto para el apoyo a la política educativa y ante la anunciada censura de la titular del sector Educación.

Fecha	Ministro	Tema	Resultado
13 de junio de 1996	Alberto Pandolfi Arbulú (PCM)	Sobre la política de privatizaciones emprendida por el gobierno.	Aprobada
26 de setiembre de 1996	Alberto Pandolfi Arbulú (PCM) ⁽²⁾	Luego de ser interpelado por las presuntas actividades ilícitas de Vladimiro Montesinos y la presunta infiltración del narcotráfico en las Fuerzas Armadas (caso “Vaticano”).	Aprobada
8 de mayo de 1997	Alberto Pandolfi Arbulú (PCM)	Luego de responder la interpeleación por el caso Montesinos - Miyagusuku.	Aprobada
8 de mayo de 1997	Jorge González Izquierdo (Trabajo)	Al finalizar la interpeleación sobre las reformas laborales.	Aprobada
2 de octubre de 1997	Jorge Camet Dickmann (Economía)	Después de presentar el avance del gobierno en el programa económico.	Aprobada
21 de abril de 1998	Jorge Camet Dickmann (Economía)	Al finalizar una interpeleación por las consecuencias del fenómeno El Niño.	Aprobada
21 de julio de 2017	Alfredo Thorne Vetter (Economía)	Al finalizar su intervención en el congreso debido a los cuestionamientos sus conversaciones con el contralor Alarcón.	Denegada
15 de setiembre de 2017	Fernando Zavala Lombardi (PCM) ⁽³⁾	Política educativa del gobierno. Ante la posible censura a la Ministra de Educación.	Denegada

Fuente: Diario de Debates del Congreso en Portal web del Congreso

(2) Planteó la *cuestión de confianza* junto a Briones Dávila (Interior) y Castillo Meza (Defensa).

(3) A nombre del Consejo de Ministros.

6. Casos recientes

Últimamente se han presentado dos cuestiones de confianza sobre políticas de Estado, pero en estas oportunidades además se han enviado proyectos de ley al Congreso. De acuerdo a lo planteado por los ministros en ambas oportunidades, las cuestiones presentadas responden a lo establecido en el artículo 133 como un “respaldo político” del legislativo al gabinete. Luego de su presentación, el congreso votó y aprobó las *cuestiones de confianza* y posteriormente debatió en comisiones, dictaminó y debatió en el Pleno los proyectos de ley.

El primer caso sucedió en setiembre de 2018, cuando el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, presentó una *cuestión de confianza* por las políticas de gobierno de “integridad y lucha contra la corrupción” y de “fortalecimiento institucional para la gobernabilidad”. El ministro dijo que estas políticas se materializaban en proyectos de ley de reforma electoral y constitucional. En su exposición ante el Pleno, Villanueva mencionó que se amparaba en el artículo 133 que le permite, como jefe del gabinete, solicitar una *cuestión de confianza*. El pleno aprobó la *cuestión de confianza* con 82 votos a favor.

El segundo caso es de junio de 2019, cuando el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presentó una *cuestión de confianza* a nombre del Consejo de Ministros, amparado también en el artículo 133 de la Constitución. El ministro señaló que la aprobación de la *cuestión de confianza* permitiría saber si se cuenta con el respaldo del parlamento para sacar adelante cinco proyectos de ley. De la misma manera, enfatizó que el Congreso debía aprobar los proyectos sin desnaturalizarlos y planteó como plazo máximo el vencimiento de la legislatura de entonces. El pleno del Congreso aprobó la *cuestión de confianza* con 77 votos a favor.

7. Caso del 30 de setiembre

El 27 de setiembre de 2019, el presidente de la República, Martín Vizcarra, anunció que el Presidente del Consejo de Ministros plantearía una nueva *cuestión de confianza* al Congreso por un proyecto de ley para modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El anuncio presidencial se dio a pesar de que el Congreso había culminado con el proceso de selección y tenía programada la elección de los magistrados para el día 30.

El día 30 de setiembre, el *premier*, Salvador del Solar, llegó acompañado de su gabinete al Palacio Legislativo para exponer su solicitud. Luego de un accidentado ingreso y desde un escaño cedido por un Congresista, el ministro dijo lo siguiente:

Debido a nuestra preocupación hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso y por el cual, en nombre del Consejo de Ministros, hago cuestión de confianza...

De acuerdo a lo expuesto en los puntos anteriores, el ministro solicitó expresamente la *cuestión de confianza* para proyectos de ley; es decir, la establecida en el artículo 132 de la constitución, tal y cómo lo realizaron los ministros De Andrea en 1968 y Cateriano en 2012. Entonces, sólo la aprobación o desaprobación de la modificatoria a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional traduciría que el congreso ha aprobado o desaprobado la cuestión de confianza.

Aquel 30 de setiembre, el Ejecutivo buscaba que el Congreso suspenda la elección de magistrados, debata y apruebe la modificatoria a la Ley Orgánica e inicie un nuevo proceso de elección. El Congreso, en uso de sus facultades, decidió que la cuestión de confianza se debatiría después de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional y procedió a iniciar la votación para elegir a los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional. El primero de los candidatos, Gonzalo Ortiz de Zevallos, alcanzó los 87 votos necesarios y fue elegido como Magistrado. El segundo, Manuel Sánchez-Palacios, no obtuvo los votos requeridos y se suspendió la sesión.

Por la tarde, mientras los congresistas terminaban el debate y otorgaban la confianza al gabinete Del Solar, el Presidente de la República expresó que lo que realizado por el Congreso había “vaciado de contenido” la *cuestión de confianza* y anunció que había decidido disolver el Congreso de la República ante una “denegación fáctica” de la confianza. (Diario Correo, 2019)

8. Reflexiones

Es importante señalar que la actuación del Ejecutivo desde setiembre de 2018; es decir, solicitar el respaldo del Congreso y luego enviar proyectos de ley, constituye una malinterpretación de la *cuestión de confianza* teniendo en cuenta cómo ha sido concebida en nuestra Constitución y los antecedentes expuestos en el presente texto.

Sobre este uso equivocado, también es importante señalar que la aprobación de las *cuestiones de confianza*, no condicionaban al Legislativo a la aprobación de los proyectos de ley, debido a que los ministros expusieron que solicitaban el respaldo de los congresistas por las políticas de Estado y para llevar adelante reformas. En todo caso, cuando el Ejecutivo busca realizar cambios en la legislación vigente, puede solicitar facultades legislativas en las materias correspondientes o también puede presentar una *cuestión de confianza* de la aprobación de una iniciativa.

Lo sustentado por Del Solar el 30 de setiembre sí constituyó, desde este punto de vista, una *cuestión de confianza* de la aprobación de la iniciativa. Considerando ello, fue un error que el Congreso vote la *cuestión de confianza* como si se tratara de un respaldo político, cuando lo que correspondía era enviar el proyecto a comisiones o que la Junta de Portavoces lo exonere del trámite de comisiones y programe su votación en el Pleno.

Sería importante que el nuevo Congreso, reglamente el uso de la *cuestión de confianza* y aclare si esta puede proceder en los casos de reforma constitucional, considerando que es el Congreso el constituyente derivado y que el artículo 206 de la Constitución impide al Presidente de la República observar las reformas constitucionales.

Finalmente, un punto sobre el cual se tiene que pronunciar el Tribunal Constitucional es el de la *negación fáctica*, debido a que las decisiones del Congreso siempre son expresas y se dan mediante las votaciones que hacen los miembros del Legislativo. Un reconocimiento de una facultad del Ejecutivo para interpretar un voto del legislativo sería darle atribuciones que no se encuentran en nuestro ordenamiento constitucional ni en el de otras democracias.

Bibliografía

- Bernales Ballesteros, E. (1999). *La Constitución de 1993, análisis comparado* (5ª edición ed.), Lima: Editora RAO.
- Cabanellas, G. (1996). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual* (Vol. II), Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Comisión de la verdad y reconciliación (2003) *Cronología 1978-2000 en Comisión de la verdad y reconciliación: informe final*, 28 de agosto de 2003.

- Compendio de la Revista Oiga (1993), Lima: Empresa Editora Eusko-Andina.
- Constitución Política del Perú (1993).
- Congreso Constituyente (1931-1933) *Diario de los debates*, lunes 11 de abril de 1932.
- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978.
- Diario de Sesiones de las Cortes, Estamento de Procuradores 24 de febrero de 1835.
- Diario Correo. (30 de setiembre de 2019). Martín Vizcarra: el discurso completo con el que anunció la disolución del Congreso.
- El Comercio. (9 de Agosto de 2012). Ministros de Defensa e Interior sustentan pedido de facultades ante el pleno.
- Fernández Segado, F. (1987). La Cuestión de Confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37-98.
- Hakansson Nieto, C. (2001). *La forma de gobierno de la constitución peruana*. Piura: Universidad de Piura.
- Instituto de Cultura Hispánica. (1968). *Documentación Iberoamericana 1968*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica.
- Paniagua Corazao, V. (diciembre de 1992). Las Relaciones Legislativo-Ejecutivo. *Ius et Praxis*.
- Portal web del Congreso de la República (consultado en noviembre 2019) www.congreso.gob.pe
- Senado de la República (1960) *Diario de los Debates* p. 518 Tomo I.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 006-2018-PI/TC, Cuestión de confianza y crisis total del gabinete (Tribunal Constitucional 6 de Noviembre de 2018).
- Torres y Torres Lara, C. (11 de mayo de 1994) *La cuestión de confianza, El Peruano*.
- Villarán, M. V. (1994). *Posición constitucional de los ministros en el Perú*, Kuna: Colegio de Abogados de Lima.

LA “DISOLUCIÓN” DEL CONGRESO. UN GOLPE DE ESTADO ENCUBIERTO^(*)

Domingo García Belaunde

1. Antecedentes

Desde que llegó Vizcarra al poder en marzo de 2018, empezó una cura de silencio hasta que el 28 de julio de ese año, rompió los fuegos. Frente a la bajada en las encuestas, la insatisfacción frente a su Gobierno por su inacción en todos los campos, entendió, asesorado por una cúpula oculta y perversa, que había que distraer la atención atacando a puntos vulnerables: el Congreso de la República, el sistema de justicia, la clase política...que eran un magnifico distractor, entendiendo que así tenía tiempo de terminar su período, sin hacer nada de nada. La ineptitud de Vizcarra era evidente. Y para disimularla se dedicó durante varios meses a esa tarea de demolición en la cual lo ayudaron los medios e influyentes ONGs financiadas desde el exterior. Y como no salió lo que quería o en todo caso lo fue a medias, entendió que tenía que despedir al Congreso y buscar otro, menos combativo y más anodino. El problema era cuándo y cómo hacerlo: Y esa oportunidad se presentó en septiembre de 2019, como lo veremos más adelante (cf. Martín Riepl, **Vizcarra. Una historia de traición y lealtad**, Planeta, Lima 2019).

(*) *El presente texto es parte de un ensayo de mayores dimensiones y aun en preparación (D.G.B.)*

La “disolución” del Congreso se introdujo por vez primera vez en la Constitución de 1979 (art. 227) o sea hace cuarenta años. Y solo procedía cuando se daba un voto de censura o le era denegada la confianza a tres gabinetes (ambos considerados como equivalentes). Estaba prevista en forma genérica, o sea, por el motivo que fuese, siempre y cuando se hubiere censurado o negado confianza a tres gabinetes. Y además a todo el gabinete, para lo cual era obvio que debía haber una previa invitación del Congreso para debatir una política o decisión que correspondía a todo el gabinete. No contaban las censuras de carácter individual. En paralelo, cada vez que se presentaba un nuevo gabinete a las cámaras – en esa época había Senado y Diputados – había siempre un debate, pero sin necesidad de voto. Esto es, la presentación de un nuevo gabinete no conllevaba sanción política alguna, pero sí un debate al interior de las cámaras. Y por razones algo largas de explicar, la “disolución” prevista nunca se llevó a cabo.

En paralelo se introdujo, en forma algo inocua, la llamada “cuestión de confianza” – que tenía antecedentes en la anterior Constitución de 1933 – pero solo aplicable cuando un ministro o el Consejo de Ministros exigían al parlamento un apoyo determinado y no lo obtenía. De hacer una “cuestión de confianza” del tema, el ministro no apoyado debía dimitir, el presidente aceptar su renuncia y nombrar un ministro de reemplazo. Lo mismo pasaba cuando la “cuestión de confianza” era planteada por el presidente del Consejo de Ministros (art. 226)

Cabe advertir que en la carta de 1979 se consolidan dos instituciones de origen parlamentario: la “cuestión de confianza” y la “disolución” del Congreso, pero solo de la Cámara de Diputados, la cámara política por excelencia y no del Senado. Ambas figuras funcionan separadas y así debería ser, no obstante que en ciertos casos se juntan. En el Perú esto se hizo en la Constitución de 1993, pero en forma no muy clara. A tal extremo que eso llevó al Tribunal Constitucional a emitir una larga como fatigosa sentencia que no llegó a precisar de todo el tema y más bien abrió varias interrogantes (STC 006-2018-PI/TC de 6 de noviembre de 2018)

En la política peruana el tema de la “disolución” no fue casi discutido y no ha llamado la atención de los académicos e igual podría decirse de la “cuestión de confianza”. Más bien, fue el presidente Kuczynski el que a fines de 2017 amenazó con utilizar una “cuestión de confianza” como amenaza al Congreso, que alguno de sus opacos asesores le sugirió que eso daba margen para “disolver” el Congreso, tema que jamás había sido

tratado en la clase política y que no había sido materia de debate. Pero la idea quedó y un sinnúmero de alabarderos del Gobierno le dedicó atención al caso, buscando desesperadamente la manera de librarse del Congreso actual, pues según se decía, no dejaba trabajar al presidente Vizcarra (sic).

2. La “cuestión de confianza”

La “cuestión de confianza” es una institución parlamentaria existente desde la carta de 1933. Durante el tiempo de la vigencia de las constituciones de 1933 y 1979, no causó traumas ni problema alguno. Al reiterarse en la vigente Constitución de 1993 se envolvió mejor, ocultó o no desarrolló ciertas potencialidades y quedó como encriptada durante más de veinte años, hasta que un buen día de 2017, un iluminado le sugirió al presidente Kuczynski que esa era no solo un arma para presionar al Congreso- como lo es normalmente – sino incluso para su “disolución”, como ya adelantamos. Veamos ahora lo que ella significa.

La “cuestión de confianza” es, como se ha dicho, un arma del gobierno en un régimen parlamentario y así opera en Europa, en especial en Italia, Francia, España e Inglaterra (cf. Pedro José González-Trevijano, **La cuestión de confianza**, McGraw-Hill, Madrid 1996). Si bien con matices, es una institución que se utiliza como arma del Ejecutivo (o sea del Gobierno) a fin de presionar al parlamento para que lo apoye en una determinada medida política o incluso proyecto de ley, según los países. No tiene más consecuencia que obligar a que el gobierno renuncie y se nombre otro. Es decir, no tiene relación directa con la “disolución” que es una institución distinta e independiente, si bien existen diversas modalidades en las que andan juntas. En Alemania existe la llamada “moción de censura constructiva”. Inglaterra es un caso especial pues la Cámara de los Comunes puede negar una “cuestión de confianza” y eso obliga al Gobierno a dimitir, salvo que se nombre, dentro de un breve plazo, un nuevo gobierno. También es una curiosidad inglesa que el parlamento (esto es, los Comunes) se disuelvan solos por una mayoría calificada, que denominan “adelanto de elecciones”, como lo señala la vigente **Fixed-term Parliaments Act 2011** (un tratamiento específico, pero con desarrollos históricos y doctrinarios, cf. Antonio Bar Cendón, **La disolución de las cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español**, Congreso de los Diputados, Madrid 1989)

En el Perú como hemos dicho, la “disolución” contemplada en la Carta de 1979, estaba pensado como una solución a un impasse entre los

poderes, sin explicación ni motivación alguna y solo cuando se censuraba o no se otorgaba confianza a tres Consejos de Ministros (gabinetes) situación que nunca se dio.

El problema con la Constitución de 1993 es que explayó y amplió los casos en los que procedía la “cuestión de confianza” como se ve en los artículos 130 y siguientes. Pero el artículo 134 fue el que mayor controversia causó, pues dice que en caso de ser censurado o no obtener la confianza el Consejo de Ministros hasta en dos oportunidades, podía el presidente disolver el Congreso y llamar a elecciones complementarias en cuatro meses, quedando sin disolver la Comisión Permanente.

Dicho en otras palabras, el único artículo constitucional que permitía la disolución es el 134 que textualmente dice:

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

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

Como es fácil advertir, una lectura simple del texto nos suscita las siguientes reflexiones:

- i) Permite la disolución del Congreso, con cargo a elecciones complementarias posteriores y en un plazo de cuatro meses.
- ii) Señala que en ese plazo que no hay Congreso, el Ejecutivo puede legislar mediante “decretos de urgencia”, es decir, lo que en doctrina se conoce como “decretos de necesidad y urgencia”.
- iii) Agrega que no existe otra forma de revocatoria del mandato congresal.

Ahora bien, analizando el debate constitucional que se dio en la etapa final del período constituyente de 1993, comprobamos que esta censura o denegatoria de confianza, se identificó con la "cuestión de confianza", lo cual es un error, pues una cosa es el "voto de confianza" y muy otra la "cuestión de confianza", pese a que son parecidos. Pero, por otro lado, se dejó en claro que esta disolución procedía solo con los consejos de ministros recién nombrados y que iban a la cámara a exponer la política del Gobierno. Así consta en el anteproyecto que señala **que esto operaba con dos nuevos consejos de ministros**, pero esto lamentablemente se perdió en las discusiones de la constituyente, si bien así se entendió y el que planteó la idea, presidente entonces de la Comisión de Constitución lo explicó muy claramente poco después (cf. Carlos Torres y Torres-Lara, **La cuestión de confianza** en el diario oficial "El Peruano", Lima, 11 de mayo de 1994 y el importante libro de Oscar Díaz Muñoz, **La moción de censura en el Perú**, Ara Editores, Lima 1997, en donde queda claro que en los debates esto fue lo que se discutió y aprobó). Esto es, la voluntad del constituyente y así se expresó de manera clara en los debates, es que la "disolución" del Congreso solo procedía si se censuraba o denegaba confianza a dos nuevos gabinetes que iban por primera vez al Congreso a exponer la política general del gobierno y así se entendió siempre. Pero este "entendido" se disipó con los años, pues nunca se usó y se aceptó como algo libre y sujeto a cualquier pretensión. Lamentablemente, el Congreso no lo entendió así y no le dio importancia, lo cual fue fatal. Se fueron por una solución fácil (modificar parcialmente el artículo 86 del Reglamento del Congreso) que finalmente fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Quedó así confirmada la poca lucidez del Congreso en temas constitucionales.

3. La "cuestión de confianza" devaluada

Veamos ahora con detalle cómo se configura la "cuestión de confianza" en la Constitución de 1979:

- i) El Consejo de Ministros recién nombrado, se presenta al Congreso -con dos cámaras - para exponer la política que se había trazado. La exposición da lugar a debate, pero no a voto alguno. Había pues una gran diferencia, pues en la anterior Constitución de 1933, esta primera presentación del gabinete, daba lugar a un voto de confianza o un voto de censura. Si existía censura, el gabinete renunciaba - pues

ya había sido nombrado y jurado el cargo ante el presidente de la República-. En caso de voto de confianza, que era lo usual, continuaba el gabinete en sus labores.

Al margen de eso, la Carta de 1979 incorporó dos medidas más:

- i) la “cuestión de confianza” al igual que la anterior Constitución de 1933, y
- ii) la disolución del Congreso - solo la Cámara de Diputados y no el Senado - si este censuraba a tres (3) gabinetes por el motivo que fuese.

La Constitución de 1993 vigente, mantuvo lo anterior, pero introdujo una confusión textual - o sea en la letra - que solo mostró sus perniciosos efectos veinticinco años más tarde. Pues, por un lado,

- i) Mantuvo la “cuestión de confianza” en su sentido tradicional, que venía desde 1933.
- ii) Volvió a la Constitución de 1933 señalando que un nuevo gabinete tenía que presentarse al Congreso para exponer su política, lo cual debía ser discutido y aprobado por el Congreso, esta vez unicameral.
- iii) Cometió el error en el artículo 130 al decir de que la presentación del nuevo gabinete está acompañada por una “cuestión de confianza”, cuando eso nunca había ocurrido antes, en donde lo que se daba era un “voto de censura” o un “voto de confianza”.
- iv) Reiteró el error cuando señaló que la censura o denegatoria de confianza al gabinete hasta en dos oportunidades, daba lugar a la disolución del Congreso, cámara única, pero de la cual no era disuelta la “Comisión Permanente”, parte de ella y que era el órgano directivo del Congreso, con representación plural. Es decir, la clásica “moción de censura” seguida de un “voto de censura” que era lo tradicional, desapareció para presentar la denegatoria de una “cuestión de confianza” como equivalente a una “censura”, lo cual sin lugar a dudas es un error histórico y conceptual.

La “cuestión de confianza” quedó así ampliada y transformada. No le ponía cortapisas, y se convertía en un arma del Ejecutivo frente al Legislativo, para obtener cualquier cosa...*ad libitum*. El Tribunal Constitucional en reciente sentencia ya citada, precisó que la “cuestión de confianza” era un recurso o facultad del Ejecutivo para pedir apoyo en algo que solo competía

a él, o sea, un apoyo para mejorar su gestión (STC 0006-2018-PI/TC, fund. 73-76). No podía extenderse a otros temas ajenos al Ejecutivo, que era en realidad un buen punto a considerar.

Pero en puridad, el art. 134 creó cierta confusión. De acuerdo a los debates en donde se aprobó su versión final, la idea de este artículo era que, frente a una negativa o falta de confianza a **dos nuevos consejos de ministros**, procedía la disolución del Congreso, con la salvedad de que ella no alcanzaba a la Comisión Permanente. Pero aquí sucedió algo curioso. En el transcurso del debate y luego de muchas discusiones, se pasó a la redacción final y ahí se eliminó la precisión de que esto era solo para **dos nuevos Consejos de Ministros** que, si bien así se entendió en el momento, con el tiempo fue olvidado. Y, por otro lado, la censura por no haber otorgado la confianza – que claramente era un voto de censura-devino en una “cuestión de confianza. Con la cual la precipitación y sobre todo la desinformación dejó las cosas tan imprecisas, que años después, sobre todo a la altura del 2017, se llegó a una interpretación simple: i) El Ejecutivo plantea una “cuestión de confianza” por cualquier tema y en cualquier momento y lo hace el presidente del Consejo de Ministros, y ii) dos negativas en este sentido, habilitaban al presidente de la República a disolver el Congreso, con la excepción de la Comisión Permanente, que se mantiene hasta las elecciones complementarias como órgano de enlace. Para efectos prácticos, el órgano legislativo seguía existiendo, pero su órgano más importante, el Pleno, quedaba disuelto, con lo cual las principales funciones parlamentarias se mantienen en suspenso. El articulado agregaba que se debía convocar a elecciones dentro de los cuatro meses siguientes y que en ese lapso se gobernaba con decretos de necesidad y urgencia (que el texto constitucional denomina como “decretos de urgencia”). Y aparentemente sin límite alguno.

El problema no era tanto la disolución del Congreso, sino el hecho de “inferir” por una redacción defectuosa del artículo 134 que eso era posible a voluntad, con lo cual, y como quiera que la “cuestión de confianza” era de libre uso del Ejecutivo, este podía usarlo todas las semanas y de esta manera doblegar al Congreso, como efectivamente lo ha hecho Vizcarra. Así las cosas, tan errónea interpretación fue aceptada por el Congreso, demostrando así su incapacidad para analizar un asunto tan serio.

Cabe señalar que esta interpretación errónea, se vendió a los medios y a la clase política que como de costumbre no estudió el problema, no

lo entendió y cometió el error de distorsionarla a través de una modificación parcial del Reglamento del Congreso (artículo 86), que al final no tuvo frutos, como ya se indicó. A lo que se agrega que el Ejecutivo, luego de convencer a la opinión pública sobre los supuestos de una “cuestión de confianza”, la usó en forma desmedida, lo que lo llevó a plantear una serie de casos que no calzaban con ese tópico, lamentablemente aceptados o acatados por un Congreso débil y temeroso. Así las cosas, el ambiente fue preparado por Vizcarra y sus asesores para culminar la eficaz tarea de zapa que se había propuesto y que terminó como terminó.

En realidad, el Congreso y su mayoría apoyaron a Vizcarra desde un inicio y nada importante le negaron, pero es cierto que tampoco le tuvieron voluntad. Hombre desconfiado, veía con temor como caía en las encuestas, entrando en pánico. Pero al final solo le quedaba cerrar el Congreso, invocando torcidamente el artículo 134 constitucional y convocar a nuevas elecciones congresales para la terminación del período gubernativo en 2021, con otra gente, seguramente más dócil o más colaboradora. Pero había que ver la ocasión.

Uno de los problemas institucionales que se afrontaba era la disolución del Congreso. Cómo hacerlo era fácil: optando por la “cuestión de confianza” denegada o entendida como tal en el primer tema que se le presentase. La ocasión fue propicia: interrumpir la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Los hechos son los siguientes: desde el 3 de junio de 2019 los magistrados constitucionales tenían mandato vencido: 6 magistrados de 7. Seis meses antes, mediante oficio recordatorio que envió el presidente del Tribunal Constitucional, el Congreso nombró una comisión especial para la elección de nuevos magistrados que se instaló en noviembre de 2018 y empezó a trabajar en abril de 2019. Muchos fueron los candidatos que se presentaron o fueron presentados. Todo esto fue hecho público a través de los medios y en la página web del Congreso y se recibieron tachas, recomendaciones, etc. Total, el 18 de septiembre de 2019 – o sea, casi un año después - se confeccionó la lista final de 11 candidatos para llenar 6 vacantes. La agenda se fijó para el lunes 30 de septiembre de 2019 y como punto único la elección de magistrados del Tribunal Constitucional; o sea, con varios días de anticipación. Según cálculos aproximados y siendo muy alta la votación requerida para ser elegido, se estimaba que solo 3 de las 6 vacantes podrían ser cubiertas (y así se comprobó con las dos votaciones que se llegaron a realizar: una

alcanzó los votos requeridos y otra no). Pero sorprendentemente, el viernes 27 de septiembre, el presidente Vizcarra anunció el envío de un proyecto de ley que modificaba el proceso de elección de magistrados constitucionales, diciendo que haría de ello una “cuestión de confianza” para paralizar la elección prevista en la agenda. Implicaba de por sí la aprobación de un proyecto de ley que modificaba el sistema de elección de magistrados. Y, además, dejar sin efecto la programada elección. Con lo cual todo se postergaba seguramente dos o tres meses.

Pero ¿qué llevó a Vizcarra a dar este paso desesperado? Indudablemente quería disolver al Congreso, aumentar su popularidad, convocar a elecciones complementarias y gobernar sin tapices. La medida fue saludada con expectativa y muchos apostaron a favor de Vizcarra, en especial los medios que vivían - casi todos - de la publicidad estatal. Es sabido - si bien no muy aceptado - de que ese no era el modo de hacerlo, pero se apostó a ello. Y por cierto un coro de áulicos salió al frente para elogiar la medida que estimaban iba a ser la solución de todos nuestros males. Y entre ellos - cuándo no - la devaluada Comisión Interamericana de Derechos Humanos que mediante Comunicado de Prensa fechado en Washington el 26 de septiembre de 2019 - es decir, un día antes de que lo haga Vizcarra - invocaba al Congreso de la República a aceptar la propuesta del presidente, lo cual confirma que el gobierno buscó también el apoyo internacional. La elegante y poco seria Comisión Interamericana actuaba en pared con el Gobierno peruano, o mejor dicho, uno de sus Relatores omnipresentes. Producida la disolución del Congreso, guardó prudente silencio, lo que confirma que dicha Comisión maneja una doble moral.

4. La disolución del Congreso

Como hemos señalado, el viernes 27 de septiembre el presidente Vizcarra anunció en horas de la tarde que haría una “cuestión de confianza” por un proyecto de ley que pretendía modificar el artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que buscaba; a) modificar el método de elección de magistrados, que existía hacia años, por uno que fuese más “transparente” y “participativo”, y ii) paralizar el proceso de elección en curso para iniciar uno nuevo que fuese fruto de un proceso “intachable”.

Las interrogantes que surgen son varias, pero veamos algunas:

- i) ¿Es posible que se use un proyecto de ley que interesa al Ejecutivo para plantear una “cuestión de confianza”, que significaba paralizar un procedimiento eleccionario iniciado hacia nueve meses y concluido, en su parte final, casi dos semanas atrás?
- ii) El proceso de selección de magistrados estaba en una agenda aprobada por la directiva y que tenía un solo punto. ¿Se podía modificar un acuerdo de la directiva y paralizar un acto legislativo programado con mucha antelación? Con la misma lógica, el Congreso podría intervenir y modificar una agenda del Consejo de Ministros... Es cierto que el artículo 105 constitucional señala que el Ejecutivo tiene iniciativa legislativa y pedirlo con carácter de “urgencia”. Pero eso no conlleva paralizar la agenda, sino por el contrario programarla para el momento oportuno.
- iii) Si la “cuestión de confianza” se aprobaba, era para estudiarla a través de comisiones y luego ser discutida por el Pleno y votarla y no para paralizar un proceso ya iniciado. El Reglamento del Congreso (art. 86) señala que en esos casos, el tema puede verse en la misma sesión o en la siguiente.
- iv) El problema de la elección de magistrados constitucionales es una **atribución exclusiva y excluyente del Congreso**, en la cual el Ejecutivo no tiene ninguna injerencia. Es decir, era algo que no competía al presidente Vizcarra, y así lo señaló en su oportunidad el Tribunal Constitucional en la sentencia de noviembre de 2018, ya mencionada.
- v) En rigor, si bien no conocido por muchos, la “disolución” del Congreso solo procedía contra la negación de confianza de **dos nuevos gabinetes** o dos gabinetes a secas. En el mejor de los casos, **solo existía una**, la del gabinete Zavala en septiembre de 2017. La segunda nunca fue rechazada, sino más bien aprobada, como veremos luego.

A todo esto se hizo oídos sordos y se procedió a disolver arbitrariamente el Congreso. Los pasos que se dieron en ese mes de septiembre de 2019 según recuento preparado por Dante Paiva Goyburu - y que aquí utilizo- es el siguiente:

Miércoles 18 de septiembre

La Comisión Especial para la selección de los magistrados del Tribunal Constitucional, presenta su informe final con la lista de once (11) candidatos seleccionados.

Viernes 20 de septiembre

El Oficial Mayor del Congreso, por disposición de su presidente, cita a sesión de Pleno para el lunes 30 a las 10:00 horas y con un solo punto en la agenda.

Viernes 27 de septiembre

13:13 hrs. Martín Vizcarra anuncia que, ante la convocatoria realizada por el Pleno del Congreso para seleccionar a los nuevos miembros del Tribunal Constitucional, el Gobierno ha decidido presentar una "cuestión de confianza" con el fin de cambiar la forma en que se lleva a cabo el proceso de elección de dichos magistrados, lo que estaba en trámite. Como se aprecia, lo hace diez días después de que se fijase la agenda y el número de candidatos.

Lunes 30 de septiembre

9:09 hrs. El presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presenta a la mesa de partes del Congreso de la República el proyecto de ley que modifica el artículo 8° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional núm.28301.

10:00 hrs. Se inicia la sesión convocada por el Congreso de la República para elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional.

11:34 hrs. El pleno del Congreso con 83 votos, rechaza la moción de censura presentada contra la Mesa Directiva, por parte de un grupo de congresistas.

11:36 hrs. El vocero de la bancada Liberal, Gino Costa, cede la palabra al presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, quien de manera verbal plantea la "cuestión de confianza" anunciada, luego de ingresar al Pleno a codazos y con violencia, apoyado por su guardia de seguridad y sin que haya sido invitado formalmente. Invoca para respaldar su ingreso el artículo 129 de la Constitución, pero se olvida que la presencia

de ministros en el hemiciclo tiene que ser anunciada, previa agenda y sin interrumpir el debate y menos aún a empujones.

11:45 hrs. El presidente del Congreso manifiesta ante el Pleno de que la “cuestión de confianza” planteada será debatida en la siguiente sesión que será después de la elección de los magistrados, conforme lo señala el Reglamento del Congreso.

13:28 hrs. Se vota la cuestión previa para que se suspenda el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, la cual es rechazada.

13:33 hrs. Se vota la candidatura de Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea como magistrado del Tribunal Constitucional, que es aprobada con 87 votos.

13:40 hrs. Se vota la candidatura de Manuel Sánchez-Palacios Paiva como magistrado del Tribunal Constitucional, alcanzando 73 votos, pero sin el mínimo requerido.

13:41 hrs. El presidente del Congreso suspende la sesión del Pleno.

17:34 hrs. Martín Vizcarra inicia un Mensaje a la Nación a través de medios televisivos.

17:38 hrs. **Se vota la “cuestión de confianza”** presentada en la mañana por el presidente del Consejo de Ministros **y se aprueba con 47 votos.**

17:40 – 17:41 hrs. Prosiguiendo con su mensaje a la Nación, Martín Vizcarra señala, textualmente “(...) *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 (...)*”.

19:00 hrs. La Policía Nacional del Perú llega a la sede del Congreso acordonando el local y cerrando las calles aledañas, impidiendo la entrada a todo tipo de personas. Se producen disturbios en las calles aledañas, que son reprimidos duramente por la Policía.

20:43 hrs. El pleno del Congreso, por 84 votos, aprueba la declaración de incapacidad temporal de Martín Vizcarra en el ejercicio del cargo de presidente de la República.

21:23 hrs. El presidente del Congreso toma juramento como presidenta encargada a la vicepresidenta Mercedes Aráoz (poco después renuncia a la “encargatura”).

21:21 hrs. Se publica en la página web del diario oficial “El Peruano” una edición extraordinaria de la sección “Normas Legales” con fecha 30 de septiembre, conteniendo el Decreto Supremo núm. 165-2019-PCM, mediante el cual se disuelve el Congreso de la República y se convoca a elecciones de nuevos congresistas para culminar el período y que se llevará a cabo el 26 de enero de 2020. En la misma edición se publican las resoluciones supremas de la misma fecha, mediante las cuales se acepta la renuncia del presidente del Consejo de Ministros y se nombra en su reemplazo a Vicente Zeballos (números 147-2019-PCM y 148-2019-PCM, respectivamente. Horas después la edición física del diario oficial se pone en circulación.

23:00 hrs. El presidente Vizcarra se reúne en Palacio de Gobierno con los jefes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) así como el Director General de la Policía Nacional, quienes le expresaron su pleno respaldo y total apoyo por la disolución del Congreso. Al día siguiente publican en los medios un comunicado en el mismo sentido.

Martes 1 de octubre

Desde tempranas horas, la Policía Nacional termina de cerrar las puertas de acceso al Congreso y las calles aledañas e impide el ingreso de congresistas y trabajadores. El cerco policial está previsto para permanecer un mínimo de dos semanas. Al final solo se permite el ingreso de los miembros titulares de la Comisión Permanente del Congreso.

5. La “disolución” bajo análisis

Lo que hay que rescatar es que en este caso no procedía la “disolución”, pues esta está pensada para otras circunstancias, cuando no se han otorgado apoyo a dos nuevos gabinetes, que era la explicación más acorde con el sentido de lo que es la disolución y además la más razonable, pues si no lo aceptamos llegamos al absurdo: se podrían presentar “cuestiones de confianza” en cualquier momento y así eliminar el control parlamentario. Pero como quiera que esta interpretación no llegó a los medios e incluso

los propios congresistas no la entendieron, habrá que ver otros puntos, los cuales son los siguientes:

- 1) Lo primero, sin lugar a dudas, es saber si el Ejecutivo tenía la facultad de paralizar una agenda del Congreso fijada días atrás y peor aun usando la violencia del cuerpo de seguridad que acompañaba el presidente del Consejo de Ministros. La respuesta es negativa.
- 2) Lo segundo es si el Ejecutivo podía intervenir en un proceso de elección de magistrados constitucionales que es facultad exclusiva y excluyente del Congreso. La respuesta es no.
- 3) Lo tercero es si la “cuestión de confianza” planteada por el Ejecutivo para aprobar un proyecto de ley, tenía que ser analizada y aprobada de inmediato y en esa misma sesión, pese a que no estaba en la agenda. La respuesta es no. La “urgencia” no significa “ahora mismo”, sino programarla para el momento oportuno. Todo proyecto de ley – salvo que se acuerde lo contrario – pasa a la comisión respectiva y luego se discute en el Pleno. La premura del Ejecutivo es, pues, totalmente arbitraria y sin ningún fundamento. Más aun cuando se pretende modificar una ley orgánica que tiene un quorum agravado para su aprobación.
- 4) El Congreso aprobó la “cuestión de confianza” – lo que debe entenderse como un gesto de cortesía – pero decidió pasarla a la siguiente sesión, que era ese mismo día o al día siguiente. El Ejecutivo entendió que esto era una denegatoria.
- 5) La “cuestión de confianza” fue aprobada formalmente por el Congreso – lo cual en mi opinión fue un exceso – pero no la discutió de inmediato, sino la pasó a la siguiente sesión.
- 6) El Ejecutivo entiende que aquí había un sí y un no. O sea, aprobaban la “cuestión de confianza”, pero su discusión la postergaban y seguía la elección de magistrados constitucionales: se llegaron a votar dos nombres.
- 7) El Ejecutivo dio por hecho que la “cuestión de confianza” había sido aprobada formalmente, pero en la práctica había sido negada. Afirmó que había una “negativa fáctica”. Y esto lo hizo sin ninguna información fidedigna, pues se informó de los hechos a través de la televisión, cuando lo normal es proceder cuando se envía un oficio

dando cuenta de lo resuelto. La informalidad de Vizcarra se puso de manifiesto una vez más.

- 8) La “negación fáctica” – quizá válida en ciertos ámbitos del Derecho Civil – no vale en Derecho Público. La “cuestión de confianza” fue aprobada y agendada para la siguiente sesión. Nada obliga al Congreso a seguir una premura presidencial sin sustento alguno ni puede el Ejecutivo poner plazos y horas para una aprobación como esa. Jamás lo había hecho y no tenía por qué hacerse ahora. El presidente no tenía ninguna facultad para imponer tiempos y agendas, menos aún en la agenda de otro poder del Estado. La intromisión era evidente.
- 9) La “disolución” fue anunciada por los medios. Muy luego la confirmó un decreto supremo colgado en la web y fácticamente cuando la Policía Nacional rodeó con efectivos el local del Congreso y no dejó entrar a nadie. Y así fue durante varios días. La presencia esa noche de los comandantes generales de las tres armas en Palacio de Gobierno y el comunicado posterior, comprueba que la decisión presidencial fue **respaldada por actos de fuerza perpetrados por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional** (lo que no ha sido negado sino por el contrario, resaltado; cf. *La República*, Lima 1 de octubre de 2019).

¿Cómo se interpreta un acto de disolución del Congreso hecho mañosamente, adulterando la Constitución y respaldado por la fuerza física? La respuesta es simple. Se dio un golpe de Estado de un modo diferente. Un poder del Estado deshizo a otro sin respaldo constitucional alguno, y lo remató con el uso de la fuerza. Lo que si se respetó es que al tiempo que se daba este golpe, se volvió al texto constitucional y se convocó a elecciones complementarias, o sea, a un nuevo congreso, en un breve plazo: el 26 de enero de 2020. Este estará en funciones hasta el 28 de julio de 2021, momento en el cual habrá nuevo Ejecutivo y nuevo congreso.

Cabe con todo señalar que hubo sectores que aplaudieron el golpe de Estado y se vio lo mismo que cuando Fujimori dio el golpe el 5 de abril de 1992. La prensa extranjera – con excepción de *El País* – tuvo en general una postura prudente o crítica. Y el premio Nobel radicado en España, no tardó en apoyar a Vizcarra, como lo hizo con todos los gobiernos anteriores. Mario Vargas Llosa aplaudió el cierre del Congreso, repleto, según dijo, “de pillos y semianalfabetos” y que todo se había hecho estrictamente dentro

de la legalidad y la constitucionalidad (sic) (cf. *El Peruano y Expreso*, Lima, 9 de octubre de 2019 y demás diarios del mismo día)

6. La “disolución” es un golpe de Estado

El golpe de Estado ha existido desde siempre, pero sobre todo ha dado que hablar en el siglo XIX y por cierto en el XX. Hoy existe mucha literatura sobre el tema de la que aquí nos limitamos a señalar dos obras fundamentales: la fundacional de Curzio Malaparte, **Técnica del golpe de Estado**, Janés Editor, Barcelona 1958 (el original en francés publicado en París en 1931, con reedición y nuevo prólogo en 1948) y la más reciente de Edward Luttwak, **Golpe de Estado**, Edit. V Siglos, México 1976 (el original en inglés en 1958). Desde un punto de vista politológico hay mucho publicado, pero quizá el más sugestivo sea el de Samuel E. Finer, **Los militares en la política mundial**, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 1969 (el original en inglés en 1962). Lo que ha venido después descansa sobre estos textos o sobre los que les sirvieron de base. Al margen de aquellos que dan mayor importancia a los hechos históricos y a connotaciones políticas (cf. Marcos Roitman, **Por la razón o la fuerza. Historia y memoria de los golpes de Estado, dictaduras y resistencias en América Latina**, Akal Ediciones, Madrid 2019).

El golpe de Estado se da de muchas maneras. La versión clásica es la que realiza la fuerza armada o los militares con ayuda de tanques e infantería. Pero hay algunos que se hacen también con medios legales, pero violando la ley para desalojar a alguien del poder y para obtener beneficios. Casos extremos son las trayectorias de Mussolini y Hitler que llegaron al poder con medios legales y luego se desentendieron de él y gobernaron a su antojo y sin control alguno. Y más cercanamente, la dictadura de Primo de Rivera en la España monárquica de los años 20 del siglo pasado. El **Diccionario** de la Real Academia Española (RAE) señala, entre otras definiciones las siguientes: “... puede ser autor de un golpe de Estado el propio presidente del Ejecutivo, si por ejemplo disuelve el parlamento fuera de los supuestos de la Constitución...” ... “desmantelamiento de las instituciones constitucionales sin seguir el procedimiento establecido...”.

Entre lo mucho escrito, vale la pena rescatar el clásico libro de Gaspar Bayón y Chacón, **El derecho de disolución del parlamento**, Universidad Central, Madrid, 1935 (hay una posterior reedición a cargo del Congreso de los Diputados) en donde se analiza diversos casos de la época y se

incorpora una previa parte doctrinal, de la que entresacamos algunas ideas: el derecho de disolución puede ser por motivos legales o ilegales. Y son ilegales por la persona que disuelve o por las circunstancias objetivas de la disolución (pág. 6-7). Señala por otro lado que existen disoluciones ilegales (pp. 29 ss.) que puede ser un delito (pág. 31) y que a la larga constituyen un golpe de Estado (pág. 34).

El caso de Vizcarra es uno de esos. Violando la Constitución, disolvió al Congreso arbitrariamente y por tanto cometió un golpe de Estado contra el Congreso. Lo que este intentó hacer después -esto es, suspenderlo temporalmente y nombrar a una presidenta encargada - fue en realidad un gesto desesperado y que para estos efectos no cuenta. Fue, si se quiere, algo simbólico y sin consecuencia alguna.

A partir del 30 de septiembre de 2019, **Vizcarra se ha convertido en un gobierno de facto**. Y lo será hasta que el nuevo Congreso se instale, que lo será, probablemente los primeros días de marzo de 2020. No se sabe que actitud tomará el nuevo Congreso y que tendencia tendrá. Al parecer, todo indica que será muy fragmentado y no tendrá tiempo de hacer gran cosa. En el fondo, unos doce meses que para un trabajo parlamentario serio es muy poco. Y por lo que puede apreciarse en las listas de candidatos presentados, será más de lo mismo y quizá peor.

Mientras tanto, disuelto el Congreso, o mejor dicho el Pleno, el Poder Legislativo ha quedado reducido a la Comisión Permanente, con 28 miembros representativos de todas las bancadas y con facultades muy limitadas y en funciones hasta que se instale el nuevo Congreso. Mientras tanto, ha interpuesto ante el Tribunal Constitucional una demanda competencial contra el Poder Ejecutivo por haber disuelto el Congreso, indebidamente, por un tema en el cual no tenía competencia alguna y haber interpretado que existió una negación "fáctica". La audiencia en el Tribunal Constitucional fue el 4 de diciembre de 2019, en la cual asistió el presidente del Congreso Pedro Olaechea para exponer cuestiones de hecho y el abogado del Congreso Jorge Campana, apoyado por Enrique Ghersi. Por la parte contraria, se apersonó el procurador del Estado, Luis H. Huerta (con el apoyo del conocido constitucionalista César Landa Arroyo, asesor del Gobierno en estos temas). La vista de la causa tomó más de tres horas y será resuelta, probablemente en un plazo de 30 días hábiles. El Tribunal Constitucional resolverá la demanda, pero no tocará ni la disolución ni menos las elecciones congresales complementarias

decretadas, pues sería ir contra los hechos consumados y en eso se ha basado la denegatoria de la medida cautelar solicitada. Pero deberá desarrollar una doctrina acorde para que se precise cuándo y cómo procede la “disolución” del Congreso y además señalar a los responsables de tal acto. Es sabido, que cuando Vizcarra tomó la decisión de disolver el Congreso, la mitad del gabinete ministerial se opuso - entre ellos los ministros de Relaciones Exteriores (N. Popolizio) Economía y Finanzas (Carlos Oliva) así como el primer ministro, Salvador del Solar. Los demás ministros los acompañaron y renunciaron en bloque. Nuevo primer ministro fue nombrado Vicente Zevallos, quien firmó el decreto de disolución, cuando no existía un gabinete; este “nuevo” gabinete juró públicamente tres días después (*El Peruano*, Lima, 4 de octubre de 2019, donde se da cuenta del nombramiento del nuevo Gabinete y su juramentación en Palacio de Gobierno el día anterior; igualmente con detallada información sobre la juramentación del gabinete el día 3, cf. *El Comercio*, Lima, 4 de octubre de 2019). La reciente publicación de las actas de los Consejos de Ministros desde 1990 a 2019, acorde con la Ley de Transparencia (cf. *Gestión*, Lima, 26 de diciembre de 2019, gestionado por el Estudio Iriarte & Asociados, que lo ha colgado en su página web) comprueba que el día que se tomó la decisión de disolver el Congreso, o sea, el 30 de septiembre de 2019, no hubo sesión del Consejo de Ministros ni tampoco acta alguna, por lo que se llega a la conclusión de que el que tomó la indebida disolución del Congreso fue el presidente Vizcarra con el presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zevallos, actuando este por cuenta propia, pues la composición y juramentación del gabinete en su totalidad se formalizó días después. En los hechos, el gabinete juró en su totalidad el día 3 de octubre de 2019. Es decir, jurídicamente hablando, el único responsable de la disolución fue el presidente Vizcarra, pues el presidente del Consejo de Ministros era, para efectos prácticos, un funcionario de facto, es decir, un acto nulo pues de acuerdo al artículo 120 constitucional, son nulos los actos del presidente que carecen de refrendo ministerial. Zevallos, como se sabe, juró el cargo después de la disolución “fáctica” y sin haberse formalizado ni la renuncia del gabinete del Solar ni el nombramiento del nuevo gabinete y su presidente. Es decir, hubo un espacio de tiempo en el cual no existió legalmente un Consejo de Ministros; se materializó días después. Y utilizando ese “vacío” es cuando actuó Vizcarra, con inocultable “ukase”.

Precisando los hechos del 30 de septiembre, tenemos lo siguiente:

- i) A las 17.40 horas del día 30 de septiembre, el presidente Vizcarra disuelve el Congreso a través de un mensaje televisivo. Al parecer, el gabinete del Solar ya había renunciado y nadie había sido nombrado en su lugar.
- ii) A las 19 horas contingentes de la Policía Nacional rodean el local del Congreso y no dejan entrar a nadie durante ese día. Las reglas cambiaron al día siguiente, 1 de octubre, pero la guardia se mantiene.
- iii) A las 20.36 horas Vicente Zevallos jura el cargo de presidente del Consejo de Ministros en acto privado y solo.
- iv) A las 21.26, o sea poco después, se cuelga en la página web del diario oficial "El Peruano" la edición extraordinaria de esa fecha en donde se insertan las resoluciones que aceptan la renuncia de del Solar y el nombramiento del nuevo presidente del Consejo de Ministros. La edición física circula horas después. Para efectos prácticos, el ejemplar del diario oficial "El Peruano" circula al día siguiente, 1 de octubre.
- v) La disolución del Congreso se hizo efectiva, fácticamente, el día 30 de septiembre. Su formalización legal apareció en horas de la noche, si bien su conocimiento y formalización fue el 1 de octubre.
- vi) La disolución debió haber operado el día 1 de octubre, pues los hechos ocurrieron el día 30 de septiembre. En efecto, el artículo 109 constitucional dice lo siguiente: "La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia, en todo o en parte".

7. Comentarios finales

Con lo expuesto anteriormente se llega a la conclusión de que el acto de "disolución" del Congreso, fue efectuado de manera arbitraria, mañosa e inconstitucional. Y hecha precisamente por un Ejecutivo inepto, que está paralizado y que cree que la manera de subsistir es a empellones, lo cual a la larga es inconducente. Aún más, desde que se disolvió el Congreso no se ha hecho nada y ha quedado en evidencia que, pese a todo lo dicho, no fue tan obstruccionista y más bien fue Vizcarra el que no supo qué hacer,

ni menos intentó un diálogo con el Congreso (lo buscó infructuosamente su presidente los primeros días de agosto de 2019).

Por cierto que, al margen de lo aquí expuesto, es necesario mayores análisis con enfoques académicos, que lo veremos en el futuro y con una mejor perspectiva. Puede verse mientras tanto la **Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional**, tomo 143, noviembre de 2019 que tiene un especial sobre la “disolución”, en donde destaca la entrevista a Francisco J. Eguiguren Praeli, y el texto de Carlos Hakansson Nieto. Desde un punto de vista del análisis político, cf. Mabel Huertas, Carlos Meléndez, José Carlos Requena y Erick Sablich, **30-S. Anatomía de una disolución**, Librerías Crisol, Lima, 2019).

Aun no se sabe qué pasará en el futuro con dos eventos importantes: el primero es qué resolverá el Tribunal Constitucional en la demanda competencial interpuesta por el Congreso de la República a través de su presidente, Pedro Olaechea Álvarez Calderón. Y lo segundo, es el próximo Congreso, que precisamente cumplirá el período faltante que llega hasta julio de 2021. Y finalmente que depara el destino a Vizcarra. Pero eso tendrá que verse y analizarse más adelante.

Lima, diciembre de 2019

DISOLUCIÓN POR PUESTA DE MANO. UN REPASO CUADRO POR CUADRO DE LO OCURRIDO

Dante Paiva Goyburu

I. Antecedentes

El 28 de julio de 2016, luego de un álgido proceso electoral, se inició el quinquenio gubernamental en el Ejecutivo y el Legislativo, periodo que, preludio de nuestro Bicentenario, debía priorizar acciones en educación, trabajo, seguridad, salud e infraestructura, cumpliendo los propósitos expuestos en los planes de gobierno y permitiendo el desarrollo tan ansiado de nuestra República.

Sin embargo, las prioridades básicas que debía tener toda gestión, en el caso peruano resultaron desplazadas y opacadas por lamentables enfrentamientos entre la Presidencia y el Congreso, cada uno dominado por grupos distintos, defraudándose irresponsablemente a la ciudadanía que veía una vez más postergadas sus demandas y necesidades.

Pedro Pablo Kuczynski juramentó como presidente de la República, con Martín Vizcarra y Mercedes Aráoz como vicepresidentes, de la fórmula presidencial de “Peruanos por el Cambio”; mientras que el Congreso de la República quedó conformado, entre otros grupos, por 73 representantes de “Fuerza Popular” (partido político de Keiko Fujimori, quien perdió por segunda ocasión consecutiva la elección presidencial), quienes se declararon como oposición, y que como bloque constituían una mayoría absoluta y

dominante en el legislativo. En este punto es necesario enfatizar que no hubo ninguna observación en contra del proceso electoral, por lo que las autoridades electas eran el reflejo de la voluntad del elector plasmada en las urnas.

Para una apreciación con más detalle sobre los sucesos de este periodo, sugerimos confrontar, entre las fuentes de consulta, los números del 33 al 38 de la Revista Peruana de Derecho Público, específicamente sus editoriales y algunos estudios, los mismos que contienen reflexiones y análisis bajo una perspectiva jurídica⁽¹⁾.

II. La presidencia de Martín Vizcarra

Luego de la sorpresiva renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, en un contexto sumamente polémico, a la Presidencia de la República (21 de marzo de 2018) Martín Vizcarra lo sucedió en el cargo, presentándose ante el mismo Congreso de la República que en dos ocasiones debatió la vacancia en contra de su predecesor, abogando por “(...) un pacto social, que nos comprometa a fin de luchar sin distingo alguno contra la corrupción e impulsar el desarrollo equitativo, democrático e integrador”⁽²⁾.

Los primeros meses de su gobierno permitieron evidenciar que no hubo una adecuada coordinación con el ex presidente Kuczynski, toda vez que Vizcarra Cornejo asumió como propósito viajar a todas las regiones del país para conocer la situación del mismo, tal cual lo señaló⁽³⁾; así también se percibía improvisación por cuanto los objetivos del gobierno se plasmarían a partir del diagnóstico que formulaba estando en el cargo, producto de sus viajes, sin considerar el plan de gobierno del partido. Estos y otros aspectos mostraban a la población una falta de rumbo, afectándose el clima económico nacional⁽⁴⁾.

(1) Disponibles en <http://www.garciabelaunde.com/DerechoPublico.htm>

(2) Discurso del presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo, ante el Congreso Nacional, el 23 de marzo de 2018. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/2001-2020/files/mensaje-2018-2.pdf>

(3) Cfr. “Martín Vizcarra: el balance de sus primeros cien días de gestión”. Disponible en <https://elcomercio.pe/politica/martin-vizcarra-balance-100-primeros-dias-gobierno-noticia-532930-noticia/>

(4) Cfr. “A 100 días de Vizcarra, el 78% percibe que el país está estancado”. Disponible en <https://gestion.pe/peru/politica/100-dias-vizcarra-78-percibe-pais-estancado-237587-noticia/>

Sin embargo, a partir del destape del caso “Los Cuellos Blancos del Puerto” difundido a partir de julio de 2018⁽⁵⁾, y que conllevó, entre otras consecuencias, a la desactivación del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley N° 30883), el Poder Ejecutivo tomó como prioridad de su gestión proponer medidas, incluyendo reformas constitucionales y planteamientos de cuestiones de confianza, que modificaban la estructura del sistema de justicia y a instituciones políticas, consistentes en la creación de la Junta Nacional de Justicia, el referéndum sobre el financiamiento a los partidos políticos, el retorno a la bicameralidad y la prohibición de reelección de congresistas, así como el establecimiento de un Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia presidido por el mismo Martín Vizcarra, y por supuesto, la propuesta de adelanto de elecciones generales⁽⁶⁾.

Consideramos que la lucha contra la corrupción es un anhelo unánime e impostergable para la ciudadanía. Las nefastas consecuencias de prácticas deshonestas en diversas instituciones, el despilfarro y uso indebido de los recursos del Estado y la mediocridad en la función pública socavan la confianza, y dan paso a propuestas contrarias al orden constitucional, que a la larga tienen adeptos porque la democracia que se defiende simplemente se siente como pérdida y estéril. No obstante, considerar que esta situación se revierte con unas cuantas leyes y decretos es un grave error, y muy irresponsable darlo por cierto ante la opinión pública.

Sería excesivo acusar a un gobierno únicamente de yerros y ni un solo acierto en su gestión. La crisis institucional se gestó desde el mismo 28 de julio de 2016 cuando no había una real intención de querer trabajar de forma mancomunada, ni tampoco responsabilidad en el uso de las atribuciones y facultades por parte del Ejecutivo y el Legislativo. La imparcialidad y madurez que deben ser propias de toda autoridad cedieron ante las pasiones y carencia de ideas de ambos bandos, y los denominamos bandos porque ante la ciudadanía se exhibió un conflicto de intereses antes un responsable contrapeso de poderes.

En esta secuencia de eventos también pasó a formar parte la situación del Tribunal Constitucional. Teniendo a seis de sus magistrados con

(5) Cfr. <http://idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-casos-anticorrupcion-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/cuellos-blancos/>

(6) Cfr. <https://www.dw.com/es/presidente-de-per%C3%BA-propone-recortar-su-mandato-y-adelantar-elecciones/a-49778406>

mandato concluido el 3 de junio de 2019, sería recién 3 meses después de esta fecha, en septiembre, que se darían a conocer las acciones en el seno del Congreso de la República, a cargo de la elección de estos funcionarios, para seleccionar a sus reemplazantes. Sin embargo, los cuestionamientos hacia algunos de los candidatos propuestos y el procedimiento de elección fueron el pretexto para que, de forma improvisada se planteara, como ya venía siendo costumbre en el Ejecutivo, una propuesta de modificación normativa, con cargo de formularse una cuestión de confianza.

III. Cronología de la disolución del Congreso

En este acápite, damos cuenta, fecha por fecha, considerando las horas inclusive, de los distintos sucesos ocurridos los días previos a la disolución del Congreso peruano, a efectos de apreciar cómo se desarrollaron los mismos, y así poder analizar si hubo o no una denegatoria de la cuestión de confianza planteada por el Ejecutivo sobre la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan referencias web de la cobertura efectuada por los medios de prensa así como de páginas oficiales del Estado Peruano para poder corroborar las notas de reseña que conforman la cronología.

18 de septiembre

La Comisión Especial para la selección de los magistrados del Tribunal Constitucional, presenta su informe final con la lista de los once (11) candidatos seleccionados. (<http://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/14056-q2ho8op5xp8ki6t.pdf>)

20 de septiembre

El Oficial Mayor del Congreso, por disposición de su presidente, cita a sesión de Pleno para el lunes 30 a las 10:00 horas.

(<https://www.facebook.com/CongresoPeru/photos/a.238182612889908/3021685117872963/?type=3&theater>)

27 de septiembre

13:13 hrs. Martín Vizcarra anuncia que, ante la convocatoria realizada por el Pleno del Congreso para seleccionar a los nuevos miembros del Tribunal Constitucional, el Gobierno ha decidido presentar una

“cuestión de confianza” con el fin de cambiar la forma en que se lleva a cabo el proceso de elección de dichos magistrados, la que estaba en trámite. (<https://rpp.pe/politica/gobierno/martin-vizcarra-ejecutivo-presentara-cuestion-de-confianza-por-eleccion-de-miembros-del-tribunal-constitucional-noticia-1221802>)

30 de septiembre

9:09 hrs. El Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, presenta a la mesa de partes del Congreso de la República el proyecto de ley que modifica el artículo 8° de la Ley N° 28301 – Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0484720190930..pdf)

10:00 hrs. Se inicia la sesión convocada por el Congreso de la República para elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional.

11:34 hrs. El pleno del Congreso con 83 votos, rechaza la moción de censura presentada contra la Mesa Directiva por parte de un grupo de congresistas.

11:36 hrs. El vocero de la bancada Liberal, Gino Costa, cede la palabra al presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, quien de manera verbal plantea la cuestión de confianza anunciada, luego de ingresar al Pleno apoyado por su guardia de seguridad y sin que haya sido invitado formalmente.

(<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/cuestion-confianza-gabinete-solar-se-presenta-este-lunes-congreso-n390043>)

11:45 hrs. El presidente del Congreso manifiesta ante el Pleno que la “cuestión de confianza” planteada será debatida en la siguiente sesión que será después de la elección de los magistrados.

13:28 hrs. Se vota la cuestión previa para que se suspenda el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, la cual es rechazada. (<https://larepublica.pe/politica/2019/09/30/cuestion-de-confianza-congreso-rechazan-cuestion-previa-para-suspender-eleccion-de-magistrados-del-tribunal-constitucional/>)

13:33 hrs. Se vota la candidatura de Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea como magistrado del Tribunal Constitucional, que es aprobada con 87 votos.

13:40 hrs. Se vota la candidatura de Manuel Sánchez-Palacios Paiva como magistrado del Tribunal Constitucional, alcanzando 73 votos, es decir, por debajo del mínimo requerido.

13:41 hrs. El presidente del Congreso suspende la sesión del Pleno.

(<https://www.youtube.com/watch?v=mI21wmHE4bs>)

17:34 hrs. Martín Vizcarra inicia un Mensaje a la Nación.

17:38 hrs. Se vota la cuestión de confianza presentada en la mañana por el presidente del Consejo de Ministros; se aprueba con 47 votos.

(<https://rpp.pe/politica/gobierno/en-vivo-gabinete-de-salvador-del-solar-asiste-al-congreso-para-sustentar-cuestion-de-confianza-martin-vizcarra-tribunal-constitucional-minuto-a-minuto-noticia-1222109?ref=rpp>)

17:40 – 17:41 hrs. Prosiguiendo con su mensaje a la Nación, Martín Vizcarra señala, textualmente “(...) *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 (...)*”.

(<https://cnnespanol.cnn.com/video/martin-vizcarra-disuelve-congreso-peru-brk/>)

19:00 hrs. La Policía Nacional del Perú llega a la sede del Congreso acordonando el local y cerrando las calles aledañas, impidiendo la entrada a todo tipo de personas.

(<https://www.atv.pe/actualidad/policia-llega--parlamento-disolucion--congreso--394035>)

20:43 hrs. El pleno del Congreso, por 84 votos, aprueba la declaración de incapacidad temporal de Martín Vizcarra en el ejercicio del cargo de presidente de la República.

(<https://elcomercio.pe/videos/pais/congreso-aprobo-mocion-que-declara-la-incapacidad-temporal-del-presidente-martin-vizcarra-noticia/>)

21:15 hrs. El presidente del Congreso toma juramento como presidenta encargada a la Vicepresidenta Mercedes Aráoz.

(<https://canaln.pe/actualidad/congreso-juramento-mercedes-araoz-como-presidenta-republica-n390224>)

21:20 hrs. Se publica en la página web del diario oficial “El Peruano” una edición extraordinaria de la sección “Normas Legales”, conteniendo, entre otros, el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, mediante el cual se disuelve al Congreso de la República y se convoca a elecciones de nuevos congresistas para culminar el período para el 26 de enero de 2020. Simultáneamente, la edición física se pone en circulación.

(<https://rpp.pe/politica/gobierno/gobierno-declara-oficialmente-la-disolucion-del-congreso-y-convoca-a-elecciones-parlamentarias-noticia-1222317>)

23:00 hrs. El presidente Vizcarra se reúne en Palacio de Gobierno con los jefes del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Aviación) así como el Jefe de la Policía Nacional, quienes le expresaron su pleno respaldo y total apoyo por la disolución del Congreso.

(<https://andina.pe/agencia/noticia-fuerzas-armadas-y-policia-nacional-expresan-respaldo-al-presidente-vizcarra-768290.aspx>)

1 de octubre

Desde tempranas horas, la Policía Nacional termina de cercar las puertas de acceso al Congreso y las calles aledañas y se impide el ingreso de los congresistas y trabajadores. El cerco policial está previsto para permanecer un mínimo de dos semanas.

(<https://rpp.pe/politica/actualidad/disolucion-del-congreso-fujimoristas-denunciaron-agresiones-en-los-exteriores-del-parlamento-noticia-1222396>)

IV. El Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso (Decreto Supremo N° 165-2019-PCM)

En el artículo 134° de la Constitución de 1993 se ha previsto la facultad del presidente de la República para disolver el Congreso, solo en el caso que éste hubiera censurado o negado su confianza a dos Consejos

de Ministros. Prescribe además que el decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, mientras que se mantiene en funciones la Comisión Permanente.

Ahora bien, la disolución del Congreso dispuesta el 30 de septiembre de 2019, se oficializó con la emisión del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, señalándose en el mismo además que se mantenía en funciones la Comisión Permanente, convocándose a elecciones generales para un nuevo Congreso, para el día domingo 26 de enero de 2020, con la tarea de completar el periodo constitucional del Congreso disuelto.

Como puede apreciarse, el acto que oficializó la disolución del Congreso contempló las exigencias previstas para una medida de dicha naturaleza, respetándose la existencia de la Comisión Permanente y lo más importante, convocándose a elecciones para nuevos representantes, lo cual podría explicar que no existieran mayores reacciones por parte de la comunidad internacional.

Sin embargo, los cuestionamientos provienen principalmente de la legalidad de la medida radical que se dispuso. Consideramos que la disolución del Congreso era una opción que solo podía tomarse en una situación insostenible donde el Poder Ejecutivo se viera imposibilitado de actuar o ejercer debidamente sus facultades esenciales por pura y entera de responsabilidad del legislativo, y que involucraran a un pedido de confianza desarrollado para tal fin.

Para evaluar este hecho, corresponde revisar los fundamentos en los que se sustenta el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, donde se hiciera mención a la confianza denegada. A partir de ello, encontramos la siguiente expresión "(...) Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha".

De lo antes expuesto, se desprende que el genuino interés del Poder Ejecutivo al momento de plantear la cuestión de confianza, era impedir que en el Congreso se llevara a cabo la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, aun cuando ésta prerrogativa es exclusiva del legislativo.

Es importante además dar una mirada a la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM⁽⁷⁾, en el cual se precisa, dentro del análisis costo beneficio de la medida, que “La finalidad de esta iniciativa es materializar el fortalecimiento institucional y la lucha contra la corrupción, políticas de Estado que el gobierno ha priorizado al 2021, conforme al Decreto Supremo N° 056-2018-PCM”.

En atención a lo antes señalado, se percibe que el Ejecutivo se irroga ser el gran órgano anticorrupción del país, sin tener en cuenta que la lucha contra este flagelo es una obligación de todas las entidades por igual, y que en caso de acciones especiales debe recurrirse al sistema nacional de control, a cargo de la Contraloría General de la República, así como a los tribunales competentes sobre la materia, a efectos de que sancionen los ilícitos que pudieran cometerse.

V. Reflexiones finales

La disolución del Congreso se dio en el contexto de un alto descrédito por parte de la población, con un alto porcentaje en los sondeos, de rechazo de las actuaciones de la mayoría parlamentaria, agregando las conductas particulares de ciertos congresistas que merecieron una amplia desaprobación.

Si bien podía haber existido un interés por mejorar el procedimiento de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional, el Ejecutivo demostró un actuar improvisado. Una preocupación sobre el tema, debidamente evaluada, debió ser presentada con mucho tiempo de anticipación, pero en el caso ocurrido, claramente se verifica que la intervención en la elección se hizo patente luego de conocerse a los candidatos propuestos, con un proceso ya en marcha sin considerar que las candidaturas provenían de distintos grupos parlamentarios.

El masivo rechazo al Congreso, sumado a ciertos errores dentro del legislativo, le permitió al Poder Ejecutivo impulsar su disolución, a pesar de sus deficientes argumentos, hasta impropios a su función en lo relativo al pedido de confianza presentado, pero que al final pasarían a segundo plano, imponiéndose la popularidad de la medida, así como el respaldo de las Fuerzas Armadas y Policiales, todo lo cual nos permite

(7) Disponible en <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2019/Setiembre/30/EXP-DS-165-2019-PCM.pdf>

concluir que fue una medida política más que jurídica, y en donde vencer era primordial antes que convencer. Como decimos, una hábil jugada por puesta de mano ha permitido sostener esta disolución; o expresándolo deportivamente, quien golpeó certero fue quien ganó, aun cuando no se observaron debidamente las reglas del encuentro.

Si bien han existido confrontaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, como ha sido frecuente en la historia peruana, esto no daba a lugar a tomar la extrema medida de disolver el Congreso, más aún cuando el pedido de confianza se traduce en el propósito de suspender un proceso de elección de magistrados que es competencia exclusiva de este poder, y como tal, no representa en ninguna circunstancia una política de gobierno que requiriese la confianza a nivel del legislativo. Adicionalmente, a pesar de que solo se eligió a un magistrado, de seis posibles, el Ejecutivo procedió, después de habersele concedido la confianza pedida, en disolver el Congreso.

Advertimos además un mensaje negativo hacia la población con lo ocurrido en el caso del Congreso, pues si bien el gobierno enfatizó la popularidad de su decisión, se olvida el asunto de fondo: El mismo "pueblo" que pedía la disolución del Congreso, pocos años atrás fue el mismo que había votado por dichos representantes. En buena cuenta, y recordándonos los no tan olvidados 90's, el clamor popular justifica, otra vez, actuar en contra de la Constitución, sin considerar los reales efectos de estas acciones en contra del Estado Constitucional.

LA ACTUAL CRISIS POLÍTICA E INSTITUCIONAL EN DOS ACTOS

José F. Palomino Manchego^(*)

§ I

¡ADIÓS AL PRINCIPIO DE LA FUERZA NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN!⁽¹⁾

Sumario: I. Planteamiento de la cuestión. II. ¿Y la fuerza normativa de la constitución? III. Conclusiones valorativas.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Las prácticamente inesperadas declaraciones realizadas por el presidente de la República, Ing. Martín Vizcarra Cornejo, el día 28 de julio de 2019⁽²⁾, que fueron calificadas de “históricas”, han traído como resultado diversas consecuencias en el escenario político, que se siguen prolongando

(*) Magíster y doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Decano (e) y director académico de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Profesor Principal de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho de la misma Universidad.

(1) Ponencia presentada al *Primer Encuentro Fundacional del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario* (Santiago del Estero, Argentina, 21 y 22 de noviembre de 2019).

(2) *Vid.* <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-mv-28-07-2019>

hasta estos momentos, especialmente entre dos poderes públicos: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

A ello se aúna el hecho de que su planteamiento de adelantar las elecciones generales, recortando el mandato de los congresistas y del propio presidente de la República, ha traído una granizada de críticas a favor y en contra. Recordemos que entre otros pasajes de su discurso, expresó: “Esta solicitud la hago dentro del marco y respeto irrestricto a la Constitución Política del Perú”.

¿Cuáles fueron los motivos que dieron lugar? Entre otros, la prensa escrita señaló dos: *a)* La reforma política que, en nuestra opinión, se dio a contrapelo y que el Poder Ejecutivo presentó para que el levantamiento de la inmunidad parlamentaria deje de estar en manos del Congreso de la República. Al final, con razón y conocimiento de causa, respetándose lo que enseña la vitrina del Derecho Constitucional Comparado, se desestimó, salvo para los procesos penales abiertos con anterioridad a la elección. Y, *b)* La elección de la Mesa Directiva (2019-2020).

Ante tal postura, conviene inquirir lo siguiente: ¿La propuesta presidencial está en armonía con los artículos 115° y 206° de la Constitución Política de 1993? Atendiendo a este fin, ¿tenía legitimidad el actual presidente de la República para proponer tales reformas políticas luego de haber asumido de manera casual y coyuntural el sillón presidencial tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski Godard?

Luego de diversos debates llevados a cabo durante un año y cinco meses, el jefe de Estado promulgó cuatro autógrafas de ley, las cuales no recogen en su integridad la reforma política planteada por el Poder Ejecutivo: Ley N.° 30995 (Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas), Ley N.° 30996 (Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional), Ley N.° 30997 (Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas) y Ley N.° 30998 (Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas), publicadas en el *Diario Oficial El Peruano* el martes 27 de agosto de 2019.

Huelga advertir que, una vez más, corresponde al Derecho Constitucional desarrollar un papel muy importante teniendo como norte la Constitución Política del Perú de 1993, en su condición de instrumento de gobierno que sirve como brújula para mantener pacíficas las relaciones entre gobernantes y gobernados. Es más, toda esta coyuntura política ha puesto en evidencia cuán importante es el Derecho Constitucional del Poder, entendido, según Germán J. Bidart Campos (1927-2004), como equivalente de “parte orgánica de la Constitución”, como el ámbito o sector que ordena la estructura del poder político, como el fragmento del mundo jurídico donde se localiza la política que hacen los gobernantes y la que hacen los gobernados apuntando al poder político.

También, la preocupación y reflexión de los constitucionalistas y de los politólogos, lo cual trae como resultado una serie de opiniones plasmadas en artículos y libros, reconociendo que, no obstante tener conocimiento y dominio de las disciplinas respectivas mencionadas, tanto del mundo jurídico como del mundo político, se deja notar que dichas reflexiones se hacen por intuición, a tal extremo que carecen de una soldada preparación académica. Con el pretexto de la limpieza moral, los opinólogos, por doquier, están de moda.

¿Y qué decir de la prensa negociable, que tampoco está ajena a las críticas aceradas? La punibilidad estatal se viene acentuando silenciosamente. Ya no es raro ver millones de soles en desembolsos por publicidad en diversos medios de comunicación. Por su parte, los expertos en *marketing* político están de moda. Enhorabuena por ellos, en tanto y en cuanto cumplan las técnicas de investigación, gestión y comunicación política con fines netamente democráticos. En definitiva, cuesta mucho decirlo, pero esa es la verdad: a río revuelto, ganancia de pescadores.

Las opiniones han dividido las aguas y son contradictorias y opuestas, la tolerancia política y el consenso político — abandonados en la región de las nubes — se ha dejado a un lado, volviéndose cada vez más dificultoso. El diálogo de sordos en la arena política amenaza cada vez más. El juego de poder no deja de estar presente; al contrario, se viene acentuando camino a las próximas elecciones, con o sin adelanto.

Ante tal situación, ¿cuál es el escenario actual? Veamos. El congresista Víctor Andrés García Belaúnde arguyó que la crisis política actual:

“... en realidad es una tormenta en un vaso de agua”⁽³⁾. A su turno, el congresista Javier Velásquez Quesquén sostuvo: “Hay que pensar más en las instituciones que en las personas [...] Adelantar las elecciones puede generar un mal precedente”⁽⁴⁾.

Sin embargo, este debate llegó a su *quid* en la sesión de la Comisión de Constitución del Congreso del 26 de septiembre de 2019, en la cual se aprobó el dictamen que recomienda archivar el proyecto de Ley de adelanto de elecciones generales, que previamente había sido presentada por el Poder Ejecutivo, lo cual significó el antecedente de un conjunto de acciones del Poder Ejecutivo.

Mientras tanto, la agenda del Congreso del día 30 de septiembre estaba encabezada por la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, cuyo debate fue precedido por el pedido de toma de palabra solicitada por el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, con base en el artículo 129° de la Constitución Política de 1993. Esta intervención tuvo dos puntos fundamentales: *a)* la primera, relacionada con la importancia del Tribunal Constitucional y la elección de sus miembros, resaltando las dos modalidades de elección: por invitación y el de transparencia, señalando que desde el 2014 solo ha primado la primera modalidad. Y *b)* versó sobre la presentación de un proyecto de ley propuesto por el Poder Ejecutivo para modificar el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Asimismo, interpuso la cuestión de confianza para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, quedando en decisión del Congreso de la República conceder la cuestión de confianza mediante el uso del mecanismo de transparencia o, en su defecto, denegarla prosiguiendo con la elección de los magistrados bajo la modalidad por invitación.

Sin embargo, a pesar de la existencia de la cuestión de confianza, el Congreso dio inicio al debate y posterior elección de seis miembros del Tribunal Constitucional, cuyos mandatos habían concluido el 3 de junio de 2019. Al respecto, cabe señalar que fueron once los candidatos

(3) Vid. <https://elcomercio.pe/politica/adelanto-elecciones-posibilidad-llegar-2021-martin-vizcarra-noticia-ecpm-661771-noticia/>

(4) Vid. <https://canaln.pe/actualidad/velasquez-quesquen-proyecto-ejecutivo-no-tiene-motivacion-adelantar-elecciones-n382088>

elegidos por una comisión especial seleccionada por la Junta de Portavoces del Congreso.

En ese orden de consideraciones, Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea fue el primer postulante y el primer miembro en ser elegido; ello, en medio de un caótico enfrentamiento de posiciones por parte de las bancadas del Congreso de la República. La segunda postulación fue la de Manuel Sánchez Palacios Paiva, la cual no fue aprobada por el pleno del Congreso, suspendiéndose la sesión del Pleno hasta las 16:00 horas de ese mismo día.

Esta decisión de suspender el Pleno fue determinante para el inicio de una problemática que continúa hasta el día de hoy. El inicio fue realizado en el Congreso de la República pasadas las 16:00 horas, cuando los parlamentarios comenzaron a debatir la cuestión de confianza presentada por el premier. A las 17:30 horas el presidente Martín Vizcarra Cornejo brindó un mensaje a la Nación, mientras que en paralelo se apresuraba el debate cuyo resultado fue la aprobación de la cuestión de confianza. Sin embargo, el presidente de la República anunciaba la disolución del Congreso de la República.

En aplicación del artículo 134° de la Constitución Política de 1993, considerando que la cuestión de confianza fue denegada al Poder Ejecutivo fácticamente al elegirse un miembro del Tribunal Constitucional, se aprobó el Decreto Supremo N.° 165-2019-PCM, mediante el cual se “disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso” (*Diario Oficial El Peruano*, Lima, lunes 30 de septiembre de 2019). Esta decisión fue catalogada como un “golpe de Estado”, lo cual impulsó el inicio del debate de una moción de vacancia presidencial por causal de incapacidad moral. Ante ello, el Congreso juramentó a Mercedes Aráoz Fernández como presidenta de la República encargada, situación sin precedente que supuso un breve estado de confusión institucional que representó que en algún momento se tenían dos presidentes de la República.

Esto, desde luego, se aclaró al día siguiente al quedar sola la Comisión Permanente del Congreso en pleno uso de sus funciones, el cual no puede ser disuelto de acuerdo al artículo 45° del Reglamento del Congreso. De igual manera, sus funciones, de acuerdo al artículo 101° de la Constitución, están reducidas a solo tres: *i)* Designar al contralor general, a propuesta del presidente de la República; *ii)* Ratificar la designación del presidente del Banco Central de Reserva y del superintendente de Banca y Seguros,

y *iii*) Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto.

El siguiente paso sería la elección de los nuevos congresistas que deberán completar el periodo parlamentario restante que deberá ser hasta julio de 2021 (Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 30 de septiembre de 2019). Las elecciones congresales extraordinarias se llevarán a cabo el 26 de enero de 2020, abriéndose el debate sobre la posibilidad de reelección por parte de los congresistas disueltos. Esta interpretación fue realizada por el Jurado Nacional de Elecciones, el cual se pronunció permitiendo la participación de los excongresistas para el periodo restante.

II. ¿Y LA FUERZA NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN?

Como bien ha precisado el Tribunal Constitucional, en su condición de supremo intérprete de la constitucionalidad: "... e) 'El principio de fuerza normativa de la Constitución'". La interpretación constitucional debe encontrarse orientada a relevar y respetar la naturaleza de la Constitución como norma jurídica, vinculante *in toto* y no sólo parcialmente. Esta vinculación alcanza a todo poder público (incluyendo, desde luego, a este Tribunal y a la sociedad en su conjunto" (STC N.º 5854-2005-PA/TC). Añade el Tribunal Constitucional: "(...) la Constitución es una norma jurídica. En efecto, si expresa la autorrepresentación cultural de un pueblo, y refleja sus aspiraciones como nación, una vez formado el Estado Constitucional de Derecho, ella pasa a ocupar una posición análoga a la que ocupaba su creador. En buena cuenta, en el Estado Constitucional de Derecho, el status de Poder Constituyente, es decir la representación del pueblo políticamente soberano, lo asumirá la Constitución, que de esta forma pasará a convertirse en la norma jurídicamente suprema" (STC N.º 0014-2003-AI/TC).

La fuerza normativa de la Constitución que tiene en su parte orgánica artículos tan importantes, siguiendo la tradición de la Constitución histórica, tales como el artículo 90º ("El Congreso de la República se elige por un periodo de cinco años...") y el artículo 112º ("... mandato presidencial por cinco años"), desaparecen del marco normativo constitucional. ¿Y qué decir del principio de la supremacía y del principio de rigidez constitucional?

Ante tal situación, ¿cuál es el trámite de la reforma constitucional y cuál es el camino a seguir, respetando los dictados constitucionales?

¿Meras elecciones para cambiar la clase política? Sí, pero cumpliéndose los plazos que estipula la Constitución Política. ¿Estarán capacitados ONPE y Reniec para asumir el reto? ¿Se podrá abastecer la tecnología electoral? La reforma constitucional se aprueba en dos legislaturas consecutivas, para lo cual se tiene que dar una mayoría calificada, es decir, 87 votos, y la composición actual del Congreso de la República no lo permite, máxime cuando las aguas están divididas. Por más que se pueda marchar a ritmo prusiano, es más que imposible.

III. CONCLUSIONES VALORATIVAS

A modo de conclusión, entre otros ajustes de cuenta y teniendo como eje central el enfrentamiento de poderes públicos, se pueden sostener las siguientes conclusiones valorativas:

1. La clave del arco para poder dar soluciones pacíficas a la actual crisis política, en nuestro sentir, reposa en lo que pueda conciliar la Comisión Permanente para el periodo anual de sesiones 2019-2020, con el Poder Ejecutivo, quienes deberán aperturar el tránsito entre el Congreso disuelto y los nuevos parlamentarios, los cuales tendrán un muy breve periodo de casi año y medio en funciones. Se tendrá que hilvanar finamente para arribar a buen puerto en aras de la gobernabilidad. Claramente, esto no se obtendrá a corto plazo ni en este nuevo Congreso.
2. Es necesario prever criterios para la composición de las futuras Mesas Directivas y de las posibles recomposiciones del Congreso de la República. Ejemplo de ello es que se llegó a tener prácticamente hasta doce bancadas. ¿Estuvo preparado el Parlamento para afrontar lo que planteó el presidente de la República: un referéndum y dos cuestiones de confianza? Nadie puede ceder, al contrario, todos se creían dueños de la verdad. ¿Quiénes nos gobiernan? ¿Partidos políticos o clubs de notables? En tal escenario, la falta de institucionalidad se va imponiendo.
3. La actual crisis política, vidriosa y delicada, ha tenido una fuerte incidencia en el sistema económico. En efecto, el anuncio de adelanto de elecciones tuvo un fuerte impacto negativo en la Bolsa de Valores con una caída impresionante de 2.91, como si no hubiéramos aprendido la lección del pasado. Solo cuando hubo ruptura de los diques

de la democracia – por ejemplo, un golpe de Estado –, ha cambiado el escenario electoral.

4. Resulta preocupante cambiar las reglas de juego del proceso electoral de 2016. ¿Cómo llegaremos al tan acariciado Bicentenario de la Independencia el 2021? ¡No utilicemos al bicentenario como un caballo de batalla para cambiar las reglas de juego del cronograma electoral! Creemos que el presidente de la República no puede cambiar de pelaje al poder constituyente.
5. La forma de gobierno presidencial en América Latina, en tanto que constituye una forma derivada del presidencialismo puro diseñado en la Constitución norteamericana de 1787 – vigente hasta el día de hoy –, se ha convertido en un hiperpresidencialismo, y el caso peruano, que en estos últimos tiempos ha sido materia de atención y estudio por parte de reputados politólogos – por ejemplo, el alemán Dieter Nohlen –, no es la excepción, máxime teniendo como botón de muestra el reciente mensaje presidencial.

Lima, 19 de noviembre de 2019.

Santiago del Estero (Argentina), 21 de noviembre de 2019.

§ II

**EJECUTIVO VS. LEGISLATIVO
A PROPÓSITO DEL
CONFLICTO COMPETENCIAL
(NOTAS MARGINALES)⁽⁵⁾**

Sumario: I. Planteamiento del problema. II. Análisis de la medida cautelar. III. Conclusiones valorativas. IV. Bibliografía consultada.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tremenda responsabilidad ha recaído en el Tribunal Constitucional para que resuelva el Conflicto Competencial entre el Congreso de la República (demandante) y el Poder Ejecutivo (demandado) (Exp. N.º 06-2019-CC/TC) ingresado a la mesa de partes el 10 de octubre de 2019. Es sabido que el Proceso Competencial toma cuerpo en el Perú a partir de la Constitución Política de 1993 (artículo 202, inciso 3) y el Código Procesal Constitucional (título IX).

En rigor de verdad, son procesos conflictuales (litigios sobre la interpretación de la Constitución) que tienen por objeto que se determine al poder del Estado o al órgano constitucional, gobierno regional o gobierno local, a quién corresponde ejercer una competencia o atribución prevista en la Constitución Política o en el Código Procesal Constitucional (con anterioridad se tramitaba de conformidad con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional N.º 26435). Importa significar de arranque, que su campo de acción se refleja básicamente en Estados federales, expresados en regiones o autonomías: Austria, Italia, Alemania Federal, España, entre otros.

La idea de controversia o litigio constitucional (*verfassungstreitigkeit*), como recuerda Carl Schmitt, arranca de dos circunstancias especiales de la historia alemana: *a)* La estructura peculiar de una Constitución federal o confederal, y *b)* La concepción de la monarquía constitucional como un

(5) Al cierre del presente artículo, tomamos conocimiento de que el titular de la Comisión Permanente del Congreso de la República presentó dos nuevos recursos de reposición ante el Tribunal Constitucional, el contenido de los mismos no son materia de atención en el presente ensayo. *Vid.* <https://laley.pe/art/8832/disolucion-del-congreso-olaachea-presenta-dos-recursos-de-reposicion-ante-el-tc>

camino intermedio entre los principios monárquico y democrático. Es decir, este mecanismo surge en el embrión de un Estado federal en ciernes, con la finalidad de resolver controversias entre los órganos de los Estados miembros en forma arbitral.

II. ANÁLISIS DE LA MEDIDA CAUTELAR

El petitorio del Conflicto de Competencias es “respecto del planteamiento de las cuestiones de confianza que formuló el presidente del Consejo de Ministros en las sesiones del Pleno del Congreso realizadas el 4 de junio de 2019 y el 30 de setiembre de 2019, vulnerando con ello las competencias constitucionales del Congreso [de la República] y los Principios de Separación de Poderes, el Estado de Derecho y el Sistema democrático”. Y como consecuencia de todo ello, “... admitir y declarar Fundada la demanda competencial y, en consecuencia, se declare nulo el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM que declara la disolución del Congreso [de la República] emitido por el Poder Ejecutivo”.

Nuestro comentario constitucional se va a ceñir básicamente a la medida cautelar. Como suele suceder en la Teoría General del Proceso, son tres los requisitos para que se pueda admitir una medida cautelar: *a)* apariencia de buen derecho, *b)* peligro en la demora, *c)* adecuación y *d)* el principio de reversibilidad. En realidad, se trata de los mismos requisitos que se exigen en el proceso de Amparo.

Ahora bien, según el artículo 111º del Código Procesal Constitucional: “El demandante puede solicitar al Tribunal [Constitucional] la suspensión de la disposición, resolución o de conflicto: cuando se promueva un conflicto constitucional con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier juez o Tribunal, éste podrá suspender el procedimiento hasta la resolución del Tribunal Constitucional”. En el caso de autos (Exp. N.º 06-2019-CC/TC), el conflicto competencial (cuaderno principal) lo presentó en la mesa de partes del Tribunal Constitucional el Congreso de la República el día 10 de octubre de 2019.

El Tribunal Constitucional, con fecha 29 de octubre de 2019, emitió el auto de calificación 1, mediante el cual se resuelve “admitir a trámite la demanda de Conflicto Competencial y correr traslado de la misma al Poder Ejecutivo”. Hasta allí, sin entrar en detalle sobre los fundamentos

de los votos de los magistrados, no hay ningún problema, y en clave procedimental, todo está claro.

El problema que se acarrea, en nuestro sentir, es en el cuaderno cautelar, que también se presentó la solicitud el 10 de octubre del año en curso. Veamos. El mismo día 29 de octubre de 2019, que admite a trámite la demanda, el Alto Tribunal dicta el Auto Medida Cautelar 2, resolviendo: “Declarar Improcedente la solicitud de medida cautelar”. Frente a tal decisión, surgen varias interrogantes:

- a) Adviértase, ante todo, que no estamos cuestionando los fundamentos que invoca el Alto Tribunal para declarar improcedente la medida cautelar *de tipo innovativa*. Ello merecería otro ensayo que, por lo demás, por ahora no es nuestro propósito. En lo que sí hemos de poner énfasis (práctica constitucional) es en la forma como se rechazó la medida cautelar. Las fechas no engañan.
- b) Resulta preocupante, con lo cual se está creando jurisprudencia contradictoria. El propio Tribunal Constitucional señala que los presupuestos están apelotonados en el artículo 15 del Código Procesal Constitucional – exigible también para el Proceso de Amparo, por citar un ejemplo –, cómo se explica que sin adjuntar a la medida cautelar el auto admisorio – requisito *sine qua non*, por ejemplo, para adjuntar en Proceso de Amparo –, se rechace la medida cautelar en el proceso competencial, máxime si el Tribunal Constitucional resolvió el mismo día – 29 de octubre de 2019 – el cuaderno principal y la medida cautelar.
- c) Lo más sensato – máxime tratándose del “especial impacto” que contiene el petitorio y que trasuntará más adelante en el fondo del asunto expresado en la sentencia constitucional – hubiera sido que el Tribunal Constitucional califique primero el cuaderno principal y notifique a las partes el auto admisorio.
- d) Y luego, en el cuaderno cautelar la parte demandante (Congreso de la República) previamente a la admisión acompañe copia del auto admisorio del Conflicto Competencial para recién resolver el trámite procedimental. ¡No se trata, desde luego, de ritualismos o formalismos jurídico-procesales constitucionales! Con lo cual se cumplía, al igual que en el cuaderno cautelar del proceso de amparo, con los requisitos exigibles.

- e) Es cierto que ahí se presenta un vacío en el Código Procesal Constitucional relacionado con los requisitos y trámite a seguir en la medida cautelar tratándose del Proceso Competencial, a mayor abundamiento teniendo en cuenta que es un proceso que se tramita en instancia única, a diferencia del Proceso de Amparo, por ejemplo.
- f) Influyó mucho en esta decisión del Tribunal Constitucional el hecho de que la parte demandante (Congreso de la República) haya presentado a la mesa de partes del Tribunal Constitucional el mismo día – 10 de octubre de 2019 – el cuaderno principal y el cuaderno cautelar, conforme se desprende de su lectura y con los sellos de recepción. Faltó un poco más de experiencia en el ejercicio de la profesión y en la práctica constitucional que se complementa inexorablemente con la doctrina constitucional jurisprudencial.
- g) Subráyese que no estamos cuestionando el contenido de la decisión que adoptó el Tribunal Constitucional para rechazar la medida cautelar, sino una cuestión elemental, de la que hasta ahora nadie se ha dado cuenta. Es decir, para tramitar una medida cautelar, ora en un Proceso Competencial, hay que acompañar el auto admisorio. La parte demandante (Congreso de la República) no lo adjuntó y el Tribunal Constitucional se apresuró a su rechazo.
- h) Surge otra interrogante: ¿Puede la parte demandante (Congreso de la República) presentar otra medida cautelar adjuntando ahora el auto admisorio? Por supuesto que sí. Antes tendrá que solicitarle al Tribunal Constitucional que deje sin efecto el Auto de Calificación N.º 2 (Cuaderno Cautelar) por cuanto se calificó a ritmo prusiano sin haber exigido *prima facie* que se acompañe al pedido cautelar el auto admisorio. ¿Qué dirá el Tribunal Constitucional? ¿Cómo resolvería? Lo dejamos como una hipótesis de trabajo.

III. CONCLUSIONES VALORATIVAS

1. Teniendo al frente el Auto de Calificación N.º 1, creemos que el Conflicto Competencial, materia de atención, será declarado infundado. De su contenido es fácil inferir que no tendrá mayor suerte en sede constitucional. Al final, seguramente que se argüirá la sustracción de la materia. Por ejemplo, no se puede modificar o interrumpir el período electoral. ¿Y cómo queda el acto lesivo? El tiempo es tirano

y, como tal, quedará corto, peor todavía que el trámite para contestar la demanda del proceso competencial es de 30 días. Y el cronograma electoral establece que las elecciones son el 26 de enero de 2020, según la Resolución N.º 0155-2019-JNE, que aprueba el cronograma electoral para las elecciones congresales extraordinarias 2020, emitida por el Jurado Nacional de Elecciones, por lo cual resulta difícil declarar nulo el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM emitido por el Poder Ejecutivo que declaró la disolución del Congreso de la República.

2. Y en cuanto respecta al auto de medida cautelar 2, de su lectura se desprende que hay un ejercicio mental innecesario por parte de los magistrados del Tribunal Constitucional. quienes en vez de verificar primero si se acompañó el auto admisorio, resolvieron de manera apresurada dejando un preocupante precedente, por cuanto con esa misma lógica, en los procesos de Amparo, los demandantes citando el auto de medida cautelar N.º 2, solicitarán dicha medida sin adjuntar el admisorio de la demanda. En la práctica, todo puede darse.

IV. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Gaceta Constitucional: *Procesos de Acción Popular y Competencial*, Tribunal Constitucional, Guía rápida, N.º 6, Gaceta Jurídica S. A., Lima, 2008. Antecede Presentación de Federico Mesinas Montero.
- García Roca, Javier: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Editorial Tecnos S. A., Madrid, 1987.
- Gómez Montero, Ángel: *El conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992. Antecede Prólogo de Manuel Aragón Reyes.
- Montoya Gálvez, Víctor Hugo (y otros): *El Proceso Competencial en la jurisprudencia (1996-2015)*, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, Lima, 2016. Antecede Presentación de Carlos Ramos Núñez.
- Palomino Manchego, José F.: “El Tribunal Constitucional de Austria”, en Kelsen Hans: *Sobre la Jurisdicción Constitucional*, 2.ª edición, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Santo Domingo, 2018, págs. 259-292. Edición al cuidado de Domingo García Belaunde. Liminar de Luis Cervantes Liñán. Presentación a la edición dominicana

de Milton Ray Guevara. Nota liminar a la edición dominicana de Hermógenes Acosta de los Santos.

- Traversa, Antonio (A cura di): *La Costituzione della Repubblica Austriaca*, G. C. Sansoni-Editore, Firenze, 1946.

Lima, 19 de noviembre de 2019.

Florianópolis (Santa Catarina-Brasil), 28 y 29
de noviembre de 2019.

ANÁLISIS SOBRE LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LA COMISIÓN PERMANENTE Y A LA SUBCOMISIÓN DE ACUSACIONES CONSTITUCIONALES DURANTE EL INTERREGNO CONSTITUCIONAL LUEGO DE LA DISOLUCIÓN PRESIDENCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Aníbal Quiroga León^(*)

I. ANTECEDENTES

- I.1. Mediante Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 30 de septiembre de 2019, el Señor Presidente de la República dispuso la disolución del Congreso de la República, sin alcanzar ello a la Comisión Permanente, por considerar que se había negado la confianza a dos Consejos de Ministros del gobierno elegido para el periodo 2016 al 2021; precisándose que se mantenía en sus funciones la Comisión Permanente.

(*) Profesor Principal y ex Director de la revista *Derecho-PUCP* de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Secretario Ejecutivo del Centro de Investigaciones de Derecho Procesal y Comparado del Perú (CEDEPRO). Abogado en ejercicio.

I.2. En tal sentido, se revocó el mandato parlamentario de los congresistas que no integraban la Comisión Permanente y se convocó a elecciones inmediatas para un nuevo Congreso para el 26 de enero de 2020, con la finalidad de que se complete el periodo constitucional del Congreso disuelto.

II. ANÁLISIS.

II.1. Introducción

II.1.1. Partiendo de las circunstancias descritas previamente, procede realizar el análisis sobre las funciones que, durante el periodo que media entre la disolución del Congreso elegido para el periodo del 2016 al 2021 y la entrada en funciones del Congreso que será elegido para el periodo entre el 2020 y el 2021, tiene la Comisión Permanente del Congreso y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.

II.1.2. Uno de los rasgos más destacables del pensamiento político contemporáneo, heredero de las ideas de la Ilustración que inspiraron la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, es la organización racionalizada y limitada del poder y que se ha plasmado en la llamada teoría de la separación de los poderes como elemento esencial de una democracia y de la organización constitucional del moderno Estado de derecho. Si el absolutismo se caracterizaba por una concentración de un poder sin límites en la persona del monarca, la democracia se basaba en las ideas liberales del Siglo XVIII que postularon la necesidad de asignar las funciones estatales a conjuntos de órganos separados, independientes y equilibrados entre sí. De tal suerte, como ha resaltado Loewenstein, la separación de poderes –en tanto instrumento fundamental para la consecución del objetivo constitucional de asegurar la organización racionalizada y la limitación del Estado– es un integrante imprescindible del bagaje estándar del constitucionalismo, del dogma más sagrado de la teoría y práctica constitucionales ⁽¹⁾.

(1) SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan José. “Sobre el Principio de la Separación de Poderes”. En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N.º 24. Noviembre – diciembre de 1981.

II.1.3. Desde la idea primigenia de Locke, ese temor de que se concentre en una sola persona la facultad de hacer las leyes y el poder de ejecutarlas en pro de su propio interés en desmedro del bien común, a la compleja elucubración de Montesquieu, que resaltó la necesidad de distribuir entre personas distintas los poderes de hacer las leyes, de ejecutarlas y el de juzgar, la separación de poderes ha sido uno de los componentes más importantes del constitucionalismo contemporáneo; aunque no siempre ha sido entendido de la misma manera cuál es su ámbito de aplicación.

II.1.4. Siguiendo a Gómez ⁽²⁾, la separación de poderes trae aparejados tres componentes principales:

- (i) Principio de División del Poder ⁽³⁾, por el cual, el ejercicio del poder político del Estado debe dividirse en distintas funciones o competencias distinguibles unas de otras. Se trata de promover un gobierno mixto, donde el ejercicio del poder se divida funcionalmente, evidenciando con ello su carácter instrumental.
- (ii) Principio de Separación entre Poderes, que aboga por que las funciones en las que se ha dividido el poder sean ejercidas por personas, órganos o ramas separadas, distinguibles y sin solapamiento entre ellas. Así, a partir de una separación estricta entre los órganos funcionales del poder se logrará un equilibrio entre ellos, evitando su concentración y sus posibles excesos ⁽⁴⁾. En ese sentido, "las precisas competencias de cada poder público deberán estar expresa y taxativamente establecidas en los textos constitucionales, y en virtud del principio de legalidad, cualquier actuación

(2) GÓMEZ VELÁSQUEZ, Alejandro. "La separación de poderes y su influencia en la arquitectura constitucional del Estado contemporáneo". Ponencia preparada para el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

(3) GUASTINI, Riccardo (2001) Estudios de teoría constitucional. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México. p. 59.

(4) BELLAMY, Richard (2007) Political Constitutionalism: A republican Defense of the Constitutionality of Democracy. New York, Cambridge University Press. p. 209.

por fuera de ellas podrá ser declarada como inválida e ilegal por exceso en la competencia atribuida (...). En ese sentido, el principio de la separación de poderes proscribire no solo la prevalencia sino también la injerencia de cualquier poder sobre otro, ya que lo que está en juego es el equilibrio, es decir, la garantía de un poder autolimitado por sus mismos compartimientos”⁽⁵⁾.

- (iii) Principio de Frenos y Contrapesos, el cual, además de reconocer la conveniencia de adoptar los otros dos principios, resalta la importancia de que los poderes concurren ordinariamente en las competencias o funciones de otro, permitiendo que un poder controle o veto las acciones de otros y que existan relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias⁽⁶⁾.

II.1.5. Para los efectos del presente Informe conviene destacar los controles que corresponden tanto al Poder Legislativo cuanto al Poder Ejecutivo, como expresiones del Principio de Frenos y Contrapesos y, por tanto, garantía del presupuesto democrático de división de poderes.

§. Controles del Congreso de la República.

II.1.6. En primer lugar, tenemos al control preventivo, vale decir, el relacionado con la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de concurrir al Congreso dentro de los treinta (30) días de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión; conforme lo previsto en el Art. 130° de la Constitución. En tal caso, el control parlamentario se materializa a través del denominado “voto de investidura”, vale decir, el sometimiento obligatorio como cuestión de confianza de dicha presentación.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 130°. - Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del

(5) GÓMEZ VELÁSQUEZ. Ob. Cit. p. 7.

(6) GARGARELLA, Roberto (2003) Sobre los déficit del sistema de “Frenos y Contrapesos”. Rosario, Conicet. p. 11.

gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria”.

II.1.7. En segundo lugar, tenemos los controles funcionales sobre la conducta política del gobierno, los actos de las autoridades estatales y el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo, conforme se pasa a desarrollar sin tardar mucho.

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 129°. - El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas.

Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas”.

- (iii) Las solicitudes de información a los Ministros de Estado y demás funcionarios de la Administración Estatal, sobre temas de interés público, las cuales no pueden versar, en principio, sobre procesos judiciales en trámite.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 96°. - Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley”.

- (iv) El control del ejercicio de la legislación delegada y de los decretos de urgencia.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 104°. - El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

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

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

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

“Art. 118°. - Corresponde al Presidente de la República:

(...)

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

(...)”.

II.1.8. En tercer lugar, se encuentran los controles represivos, los cuales pasamos a enumerar del modo más conciso posible.

- (i) La interpelación a los Ministros de Estado, que puede tener como consecuencia la moción de censura al Ministro Interpelado.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 131°. - Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

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

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

- (ii) La moción de censura al Ministro interpelado o del Consejo de Ministros, en cuyo caso debe renunciar el Ministro censurado o el Consejo de Ministros.
- (iii) El rechazo de la cuestión de confianza, planteada por iniciativa ministerial, en cuyo caso el Ministro al que se ha denegado la confianza también debe renunciar.
- (iv) El rechazo de la cuestión de confianza, planteada por el Presidente del Consejo de Ministros en nombre del Consejo. En este caso se produce la crisis total del gabinete y todos los Ministros que lo integran deben renunciar.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 132°. - El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

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

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

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

“Art. 133°. - El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete”.

- (v) La actuación de las denominadas Comisiones de Investigación del Congreso.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 97°. - El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

- II.1.9. El procedimiento de acusación constitucional, mediante el cual se realiza el antejuicio de los altos funcionarios del Estado.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 99°. - Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”.

“Art. 100°. - Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado

o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”.

II.2. Controles del Presidente de la República.

II.2.1. En primer lugar, se encuentra el denominado “veto presidencial”, es decir, la facultad del Presidente de la República de hacer observaciones sobre el todo o un parte de la Ley aprobada en el Congreso, el cual puede modificar la Ley conforme a las observaciones presidenciales o insistir en el texto que originalmente aprobó. En el caso de la Constitución del Perú, se trata de un veto parcial, ya que una ley originalmente vetada por el Presidente de la República puede ver la luz legislativa si el Congreso la vuelve a votar con un quorum especial a través del procedimiento de “insistencia”, en cuyo caso la ley así aprobada es promulgada directamente por el Congreso de la República sin la participación ulterior del Presidente de la República.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 108°. - La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

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

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

II.2.2. En segundo lugar, se encuentra la disolución del Congreso, que es una institución propia de la práctica constitucional británica y de las formas parlamentarias de gobierno que, inicialmente, constituía un medio de coerción del Monarca contra los miembros del Parlamento. Con el surgimiento del Estado de Derecho, a finales del Siglo XVIII, se convirtió en un mecanismo que permitía al Jefe de Gobierno trasladar al pueblo el arbitrio de los conflictos entre el Parlamento y el Ejecutivo ⁽⁷⁾.

II.2.3. En un sistema mixto, esencialmente presidencial, pero con características parlamentarias, como el nuestro, se debe tener en cuenta que el ejercicio de esta atribución se da en un contexto en el cual la conducción del Gobierno no corresponde al Presidente del Consejo de Ministros, sino al Presidente de la República, pero, a la vez, este no tiene responsabilidad política de su gestión. Partiendo de estos supuestos, se ha sostenido que el resultado de la disolución del Congreso no puede ser otro que el fortalecimiento excesivo de la figura presidencial en desmedro de la institución parlamentaria ⁽⁸⁾.

II.2.4. Así, a criterio de Valega, parece indudable que la inserción de la figura constitucional de la disolución parlamentaria –que tiene su antecedente en la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados prevista en el art. 227° de la Constitución de 1979 ⁽⁹⁾– se encuentra indudablemente destinada a fortalecer la figura presidencial

(7) CARPIOMARCOS, Edgar. “Disolución del Congreso”. En: GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter (Director) (2015) La Constitución comentada. Tomo III. Tercera Edición. Lima, Gaceta Jurídica.

(8) Ibid. p. 569.

(9) Constitución Política de 1979.

“Art. 227°.- El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados se esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros”.

en desmedro del Congreso, castigando o sancionando a este último por el ejercicio de las prácticas democráticas de control como la censura o la denegación de confianza, que fueron materia del acápite anterior ⁽¹⁰⁾.

II.2.5. En modo aún más crítico, con respecto a la facultad presidencial de disolución del Parlamento, Paniagua apuntó que “la institución, entre nosotros, conspira contra su propia lógica, es decir, contra el propósito que la inspira. No cabe, en efecto, el arbitraje popular cuando es imposible licenciar al Presidente que es una de las partes en conflicto” ⁽¹¹⁾.

II.2.6. Más allá de estos cuestionamientos, la facultad presidencial de disolución del Congreso constituye, en términos generales, un contrapeso al ejercicio de las facultades parlamentarias de censura y denegación de confianza; que se encuentra expresamente regulada por el Art. 134° de la Constitución, en los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 134°.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

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

(10) VALEGA, César “La responsabilidad política del Gobierno en la Constitución de 1993”. En: La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales. N.º 10. (1994) Lima, Comisión Andina de Juristas. p. 200.

(11) PANIAGUA CORAZAO, Valentín (2004) Libertad y verdad electoral. Estudios electorales. Lima, Editorial San Marcos. p. 70.

II.2.7. Siguiendo a Carpio ⁽¹²⁾, partiendo de este enunciado constitucional, se desprenden los requisitos y condiciones para el ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Congreso, que detallamos a continuación:

- (i) La decisión de disolver el Parlamento no está sujeta a la sola discrecionalidad del Presidente de la República, ya que únicamente puede ejercerse cuando el Congreso de la República censure o deniegue la confianza a dos Consejos de Ministros.
- (ii) El decreto presidencial de disolución debe contener necesariamente la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.
- (iii) La elección parlamentaria debe realizarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la disolución del Congreso. De lo contrario, por expresa disposición del art. 136° de la Constitución, “el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de este puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del periodo presidencial”.
- (iv) La disolución del Congreso no puede efectuarse durante el último año del mandato del Presidente de la República.
- (v) No se puede alterar el régimen legal en materia electoral preexistente a la disolución del Congreso.
- (vi) La disolución del Congreso no comprende a la Comisión Permanente, la cual, como desarrollaremos más adelante, conserva el ejercicio de sus funciones y atribuciones constitucional y legalmente establecidas.
- (vii) No procede estado de sitio cuando se ha declarado el estado de sitio.

II.2.8. Partiendo de estos fundamentos teóricos y normativos, pasaremos a un breve análisis de la disolución del Congreso decretada por el Presidente Martín Vizcarra el pasado 30 de septiembre de 2019.

II.3. Disolución del Congreso elegido para el periodo 2016 al 2021.

II.3.1. Mediante Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de septiembre de 2019, se dispuso lo siguiente:

(12) CARPIO MARCOS. Ob. Cit. pp. 570–572.

“Art. 1°.- Disolución del Congreso de la República

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

Art. 2°.- Revocatoria del mandato parlamentario

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

Art. 3°.- Convocatoria a elecciones

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

Art. 4°.- Refrendo

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

II.3.2. De la revisión del referido Decreto Supremo de disolución del Congreso, es posible advertir lo siguiente:

- (i) En los Considerandos Segundo y Tercero se sustenta que existieron dos denegatorias de confianza al Consejo de Ministros: (i) La primera tuvo lugar el 27 de septiembre de 2017, cuando el Congreso de la República denegó la confianza al Consejo de Ministros presidido por el Sr. Fernando Zavala Lombardi en el mandato del Presidente Pedro Pablo Kuczynski; y (ii) La segunda, el 30 de septiembre de 2019; en el entendido que la negativa de los congresistas de suspender el procedimiento de selección de los magistrados del TC era una denegatoria de la cuestión de confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros, Sr. Salvador del Solar Labarthe, para que se justifique o adecúe dicho procedimiento antes de continuar con la votación, ya durante el mandato del Presidente Martín Vizcarra.

En primer lugar, ya de por sí es harto discutible en lo que se refiere a la acumulación de denegatorias de confianza por parte del Parlamento, se debe advertir que, en caso del Sr. Zavala Lombardi, se produjo durante el mandato del Sr. Pedro Pablo Kuczynski Godard, mientras

que, en el caso del Sr. del Solar Labarthe, y esto resulta más que controvertido, la denegatoria habría tenido lugar en el gobierno del Sr. Martín Vizcarra Cornejo. Es cierto que el Sr. Vizcarra fue elegido como Vicepresidente del Sr. Kuczynski, pero de ello no se desprende que el gobierno del Sr. Vizcarra sea el mismo que encabezó el Sr. Kuczynski hasta su renuncia, producida el 21 de marzo de 2018, ya que la negación de confianza se hace sobre quien representa al poder ejecutivo (el presidente) pero recae en la responsabilidad del Presidente del Consejo de Ministros, ya que el Presidente de la República es irresponsable políticamente.

Cabe recordar que nuestro modelo constitucional mixto es, esencialmente, el de un presidencialismo atenuado por ciertos rasgos parlamentarios. De manera general, entiende por presidencialismo a “una forma de gobierno o régimen político donde – en estricto – el Presidente es, a la vez, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno en una República y quien personifica a la Nación”⁽¹³⁾. Partiendo de este basamento, una correcta interpretación de los arts. 110° y 115° de la Constitución⁽¹⁴⁾ revela que, solo después de producirse el impedimento de continuidad en el cargo del Presidente de la República, el Vicepresidente de la República asume sus funciones como Jefe de Estado y de Gobierno y consecuente personificación de la Nación.

(13) CASTILLO FREYRE, Mario. “Régimen presidencial. Requisitos para postular al cargo de Presidente”. En: GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter (Director) (2015) La Constitución comentada. Tomo III. Tercera Edición. Lima, Gaceta Jurídica. p. 366.

(14) Constitución Política del Estado.

“Art. 110°.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación. Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio”. [Resaltado nuestro]

“Artículo 115°.- Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones. Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente”. [Resaltado nuestro]

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

En segundo lugar, en cuanto a las materias que pueden ser sometidas a cuestión de confianza, es necesario recordar que el art. 130° de la Constitución establece que el Presidente del Consejo de Ministros plantea obligatoriamente cuestión de confianza en la exposición al Congreso de la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión, que debe realizar dentro de los treinta (30) días de haber asumido sus funciones. Fuera de este supuesto, no existe ninguna previsión constitucional sobre las materias que pueden ser sometidas a cuestión de confianza.

Por lo cual, a criterio del TC, “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”⁽¹⁵⁾.

Empero, siendo la elección de los magistrados del TC una potestad que el art. 201° de nuestra Carta Magna reserva expresamente al Congreso de la República⁽¹⁶⁾, resulta discutible que este tema pueda ser considerado como una materia conformante de la política de gestión del gobierno y, por tanto, susceptible de ser sometido

(15) Sentencia recaída en el Expediente N.° 0006-2018-P1/TC, Fundamento Septuagésimo Sexto.

(16) Constitución Política del Estado

“Artículo 201°. - (...)

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

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

En tercer lugar, específicamente en lo referido a la denegación de confianza supuestamente producida el 30 de septiembre de 2019, es necesario puntualizar que, tal como se desprende de los arts. 132° y 133° de la Constitución, el planteamiento de la confianza, por parte del Presidente del Consejo de Ministros o por un Ministro de una determinada cartera, y su denegación por parte del Congreso, implican actos de manifestación expresa de voluntad de, por un lado, someter un asunto determinado a la decisión del Parlamento dentro de los cauces constitucionales y legales, y, por el otro, de brindar o denegar la confianza así solicitada. Ninguna de las disposiciones constitucionales antes referidas contiene previsión alguna que asigne al silencio o al comportamiento material del Congreso o del Consejo de Ministro algún sentido para tales efectos. En el caso en particular se debe anotar, además, que la confianza solicitada por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Sr. del Solar, fue explícitamente otorgada por el Congreso, quien decidió, además no continuar con el proceso de elección de los miembros del TC, en los mismos momentos en los cuales el Presidente de la República, Sr. Vizcarra, anunciaba la disolución del Parlamento.

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

- (ii) En el Considerando Cuarto, se señala que el Decreto de disolución es refrendado por el Presidente de la República y por el Presidente del Consejo de Ministros, pero no se encuentra refrendado por los Ministros de Estado; lo que, unido al hecho que los miembros del gabinete fueron designados varios días después de disuelto el Parlamento, evidencia que, en realidad, al 30 de septiembre de 2019,

no existía ningún Consejo de Ministros, que pudiera ser presidido por el Sr. Zevallos. A mayor abundamiento, dada la falta de responsabilidad política del Presidente de la República adoptada por nuestra norma constitucional, resulta imprescindible que sus actos sean refrendados por el Consejo de Ministros y, con mayor razón, tratándose del ejercicio de facultades que tienen una naturaleza de particular incidencia sobre el equilibrio de poderes.

II.3.3. Estando lo expuesto, es posible inferir que el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, mediante el cual se disolvió el Congreso, infringió el Art. 134º de la Constitución, toda vez que: (i) En el gobierno del actual Presidente de la República no se ha producido la censura o denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros; (ii) La suspensión del proceso de elección de los magistrados del TC, además de referirse a una materia de exclusiva competencia del Congreso, no constituye una materia de política general del gobierno que pueda ser sometida a cuestión de confianza; (iii) No existe denegación fáctica de la confianza a un Ministro o al Consejo de Ministros, ya que siempre debe ser expresa; y (iv) El Decreto de disolución fue emitido sin que existiese, propiamente, un Consejo de Ministros que remplazara al que habría incurrido en crisis al, supuestamente, haberse denegado la confianza al presidido por el Sr. del Solar

II.4. Funcionamiento de la Comisión Permanente.

II.4.1. Partiendo de las bases normativas y teóricas anteriormente expuestas, pasamos a dilucidar la materia de la consulta formulada, vale decir, determinar las funciones que corresponden a la Comisión Permanente y a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales durante el periodo de interregno parlamentario producido por la disolución del Congreso.

II.4.2. A este respecto, en el Acápito V.4 “Control político posterior” del Informe Legal N.º 389-2019-JUS/DGDNCR, del 7 de octubre de 2019, suscrito por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ⁽¹⁷⁾,

(17) Presentado en la misma fecha al Viceministerio de Justicia, en atención al Oficio N.º 248-2019-JUS/GA y la Hoja de Trámite N.º 697291-2019USC.

denominado “Opinión Jurídica sobre los alcances de los Decretos de Urgencia que podrá emitir el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario”, se infiere que durante el interregno parlamentario “la función examinadora de la Comisión Permanente debiera materializarse en un dictamen donde se plasmará su parecer respecto a los Decretos de Urgencia emitidos” para, una vez instalado el nuevo Congreso, elevar los Decretos de Urgencia conjuntamente con “el dictamen que ha elaborado en el que evalúa su pertinencia”.

- II.4.3.** Por otra parte, en lo que concierne a las materias de los Decretos de Urgencia durante el interregno parlamentario, en el precitado Informe Legal se señala que, ante la necesidad de prevenir el perjuicio concreto o potencial a la sociedad y el Estado que implicaría esperar la instalación del nuevo Congreso, debe interpretarse de manera amplia el precepto contenido en el art. 135° de nuestra Carta Magna, que faculta al Poder Ejecutivo para legislar mediante decretos de urgencia.
- II.4.4.** De este modo, como se concluye en el referido Informe Legal, los decretos de urgencia emitidos durante el interregno constitucional no se sujetan a las disposiciones previstas en el inc. 19 del art. 118° de la Constitución, según las cuales los decretos de urgencia deben versar sobre materia económica financiera y deben ser dictados cuando así lo requiera el interés nacional. Se resalta, con relación a ello, que “no existe una restricción de que la materia a regular mediante estos (...) tenga que versar sobre materia económica y financiera”.
- II.4.5.** Las únicas excepciones, según el antedicho Informe Legal, radicaría en las materias de: (i) Reforma constitucional (art. 206° de la Constitución); (ii) Leyes orgánicas, salvo que se trate de contenidos no orgánicos (art. 106° de la Constitución); (iii) Tratados internacionales (art. 56° de la Constitución); (iv) Tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (art. 79° de la Constitución); y, cualquier materia que requiera votación calificada del Congreso.
- II.4.6.** Sobre el particular, debemos efectuar algunas precisiones, empezando por las funciones reservadas a la Comisión Permanente del Congreso para pasar a examinar lo atinente a la restricción por la materia de los Decretos de Urgencia dictados durante el interregno parlamentario.

§. Las funciones de la Comisión Permanente del Congreso durante el interregno parlamentario.

II.4.7. Como regla general, se debe partir del precepto constitucional según el cual el ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Congreso no comprende, en ningún caso, al Presidente de la República, específicamente previsto del siguiente modo en el Art. 134° de nuestra Carta Magna:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 134°. - Disolución del Congreso

(...)

Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

(...). [Resaltado nuestro]

II.4.8. A partir de esta disposición constitucional, se desprende que el decreto de disolución y el acto mismo de disolución, en ningún caso afectan o tocan a la Comisión Permanente, esto es, a la Comisión Permanente en los términos en que está diseñada y definida por la propia Constitución. Por lo tanto, no hay dos “comisiones permanentes” en nuestro diseño constitucional, la del periodo “natural u ordinario” de la Constitución, y la del “interregno constitucional” como se ha afirmado y en la práctica se ha forzado en interpretar y aplicar, por lo que sostenemos con todo fundamento que aún durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente conserva las atribuciones que le son conferidas por el art. 101° de la Constitución, conforme se verá a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 101°.- Atribuciones de la Comisión Permanente

Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso”.

II.4.9. Con excepción de la delegación de facultades, que solo podría ejercerse si el Congreso la hubiese otorgado con anterioridad a su disolución por parte del Presidente de la República, no existe ninguna duda que, durante el interregno constitucional, la Comisión Permanente podrá ejercer no solo las facultades expresamente establecidas en el Art. 101° de la Constitución, sino también aquellas que le son expresamente atribuidas por el Reglamento del Congreso, según han sido reguladas, entre otros, por los arts. 42° al 46° del precitado Cuerpo Normativo.

II.4.10. Por idénticas consideraciones, se entiende que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, en tanto emanado de la labor propia de la Comisión Permanente del Congreso, mantiene en el interregno parlamentario aquellas funciones que sean compatibles con dicha situación especial; con lo cual querían excluidas únicamente las que se relacionan con la Subcomisión Acusadora que, durante el funcionamiento ordinario del Parlamento, sustenta ante el Pleno la correspondiente acusación constitucional, como se infiere del art. 89° del Reglamento del Congreso.

II.4.11. Consecuentemente, contrariamente a lo deslizado en el Informe Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el transcurso del interregno parlamentario corresponden a la Comisión Permanente

todas aquellas atribuciones y funciones constitucionales y legales y no solo la recepción de los Decretos de Urgencia para opinión y pase al próximo Congreso. Inclusive, sobre esta última función, no tiene una índole meramente consultiva y de trámite, sino corresponde a un control pleno del ejercicio de la facultad presidencial prevista en el inc. 19 del art. 118° de la Constitución, conforme se desarrollará en el siguiente acápite.

II.4.12. Esta interpretación resulta plenamente concordante con la expresada por el TC en el Fundamento 10 del Auto 1 de Calificación recaído en el Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, según la cual, “la Comisión Permanente, durante el interregno parlamentario, continúa ejerciendo sus funciones”, sin que esto quiera decir que tenga las mismas facultades del Pleno del Congreso; posición con la que plenamente concordamos.

§. El control de los Decretos de Urgencia durante el interregno parlamentario.

II.4.13. La facultad del Presidente de la República de dictar medidas extraordinarias a través de la expedición de Decretos de Urgencia se encuentra expresamente prevista en el inc. 19 del art. 118° de la Constitución del siguiente modo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 118°. - Atribuciones del Presidente de la República.

Corresponde al Presidente de la República:

(...)

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

(...)”. [Resaltado nuestro]

II.4.14. Este control del Congreso ha sido regulado por el art. 19° del Reglamento del Congreso del siguiente modo:

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Art. 91°. - Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El Presidente informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano.
- c) La Comisión informante calificará si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política. En caso contrario, emite dictamen haciendo constar el hecho para los efectos a que se contrae la parte final del inciso b) de este artículo.
- d) Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley”.
[Resaltado nuestro]

II.4.15. Para los efectos del presente análisis, importa destacar que el Inc. c) del art. 19° del Reglamento del Congreso porque, precisamente, establece los parámetros que el Parlamento debe seguir para el control de los Decretos de Urgencia, que comprende tanto el análisis de las materias (estrictamente económicas y financieras) cuanto la verificación de la situación de excepcionalidad que motivó su expedición.

II.4.16. En la Sentencia recaída en el Expediente N.º 00004-2011-PI/TC ⁽¹⁸⁾, el Tribunal Constitucional (TC) ha sistematizado una interpretación sistemática del inc. 19 del art. 118° de la Constitución y del Inc. c) del art. 91° del Reglamento del Congreso, según la cual los Decretos de Urgencia dictados por el Presidente de la República deben ajustarse a los parámetros que se señalan a renglón seguido:

- “a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la ‘voluntad’ de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español, en criterio que este Colegiado sustancialmente comparte, que en principio, y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma’ ⁽¹⁹⁾.
- b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), no pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

(18) Fundamento Jurídico Vigésimo.

(19) Sentencia del Tribunal Constitucional de España N.º 29/1982, Fundamento Jurídico 3.

- d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que –conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (STC 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, fundamento 6 y ss.)– puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución, debe ser el ‘interés nacional’ el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.
- e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (20).

II.4.17. Como es posible apreciar, la interpretación del TC en cuanto a la facultad del Presidente de la República para legislar mediante la promulgación de Decretos de Urgencia es restrictiva y se ajusta a un estricto control parlamentario, especialmente en lo que concierne a la excepcionalidad, vale decir, la calificación sobre la imprevisibilidad de la situación que conlleva a expedirlos, y la necesidad, esto es, el apremio que exista para su emisión que obligue a prescindir del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción). No cabe duda, además, que estos Decretos de Urgencia deben versar sobre materias económicas y financieras, conforme lo establece expresamente el inc. 19 del art. 118° de la Constitución.

(20) Sentencia del Tribunal Constitucional de España N.º 29/1982, Fundamento Jurídico 3.

II.4.18. Es necesario recordar que la vinculatoriedad de esta interpretación del TC se extiende no solo a los jueces, sino también a la totalidad de los operadores jurídicos, incluyendo al propio Presidente de la República, tal como se desprende del Art. VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional en cuanto establece que:

CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

“Art. VI. - Control Difuso e Interpretación Constitucional.

(...)

Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”.

II.4.19. Si no existe duda en cuanto a la constitucionalidad y legalidad del control parlamentario del ejercicio de la facultad presidencial prevista en el inc. 19 del art. 118° de la Constitución, cabría interrogarnos si, como se opina en el precitado Informe Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno parlamentario tienen una naturaleza distinta a los expedidos en circunstancias en las cuales el Congreso de la República funcione con total normalidad.

II.4.20. Al respecto, el art. 135° de la Constitución establece lo siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 135°. - Instalación del nuevo Congreso.

Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”.

[Resaltado nuestro]

- II.4.21.** A partir de una interpretación jerárquica y sistemática del inc. 19 del art. 118° y del art. 135° de la Constitución, dado que el interregno parlamentario no ha sido configurado como una situación de excepción que faculte al Presidente de la República para legislar de forma amplia, en materias y situaciones ajenas a las que sustentan la promulgación de Decretos de Urgencia, debe entenderse que cuando el segundo párrafo del precitado art. 135° de la Constitución, señala que “el Poder Ejecutivo legisla mediante Decretos de Urgencia” está reafirmando que, fuera de la emisión de dichas medidas extraordinarias en estricto cumplimiento de las normas constitucionales y legales que las regulan, el Presidente de la República no está facultado para legislar en forma amplia sobre otras materias y situaciones que corresponde, justamente, al ejercicio de la función legislativa, sea directamente por el Congreso, o sea a través de legislación delegada, a través de Decretos Legislativos.
- II.4.22.** Y es que se debe comprender que tampoco hay dos “decretos de urgencia” en nuestro diseño constitucional; aquellos del periodo “natural u ordinario” de la vigencia constitucional, y aquellos otros del periodo del “interregno constitucional” tal como ha sido forzado en la interpretación del Ministerio de Justicia y está siendo llevado a la práctica cotidianamente en el actual periodo del interregno constitucional en que se está legislando sobre todo, sin limitación alguna, mediante sendos decretos de urgencia que, más tarde o más temprano, serán de responsabilidad funcional y constitucional de sus emisores.
- II.4.23.** Se trata, pues, de poner un coto a la eventual concentración en el Poder Ejecutivo de las facultades ejecutivas y legislativas como resultado de la disolución del Congreso. Como vimos anteriormente, la existencia de frenos y contrapesos entre el Presidente de la República y el Parlamento es una característica intrínseca y, a la vez, una garantía de la vigencia del sistema democrático de gobierno. Por este motivo, la Constitución taxativamente establece la indisolubilidad de la Comisión Permanente durante el periodo de interregno parlamentario y, específicamente, le asigna la revisión de los Decretos de Urgencia emitidos por el Presidente de la República durante este periodo, para su elevación al Congreso, una vez instalado.

II.4.24. Importa destacar aquí que la distribución del poder, a través de la asignación de potestades, atribuciones y funciones, se rige estrictamente por un principio genérico de legalidad, entendido como “una técnica determinada de organizar la vida colectiva (government by laws, not by men, gobierno por las Leyes (...) no por los hombres, los cuales en cuanto ejerzan autoridad, solo podrán exigir obediencia ‘en nombre de la Ley’, cuya voluntad abstracta han de limitarse a aplicar y concretar), pero no una técnica puramente forma, que se resuelva en una simple malla de normas, sea cual sea su origen y su contenido” ⁽²¹⁾.

II.4.25. Esta garantía de constitucionalidad y legalidad en el ejercicio del poder tiene como correlato los preceptos constitucionales de libertad individual y de desobediencia legítima que detallamos a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

“Art. 2º.- Derechos fundamentales de la persona.

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. [Resaltado nuestro]

(...)”.

“Art. 46º.- Gobierno usurpador. Derecho de insurgencia.

Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes”. [Resaltado nuestro]

II.4.26. Los órganos de gobierno estatal no podrán, por tanto, ejercer ningún poder que no tenga basamento en la Constitución y en la Ley ni

(21) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “Principio de Legalidad, Estado Material de Derecho y Facultades Interpretativas y Constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución”. En: Revista Española de Derecho Constitucional. Año 4. Número 10. Enero - Abril 1984. p. 12.

tendrán facultad para restringir la libertad de las personas fuera de aquello que está previsto en las normas constitucionales y legales.

II.4.27. En lo que atañe al ejercicio de la facultad legislativa del Presidente de la República durante el interregno parlamentario, no debe soslayarse que se encuentra inmersa en una situación excepcional, como es la disolución del Congreso, que tiene un impacto directo sobre el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por tal razón, a la par de la permanencia y el control por parte de la Comisión Permanente, todo acto o disposición del Presidente de la República tiene que ceñirse a un principio de menor lesividad que garantice el mínimo gravamen sobre los frenos y contrapesos entre ambos poderes del Estado, cuyo equilibrio ya ha sido comprometido por la disolución del Parlamento. Estando a lo cual, el art. 135° de la Constitución no puede ser concebido como una ampliación de los supuestos de ejercicio de la facultad presidencial de promulgar Decretos de Urgencia, prevista en el inc. 19 del art. 118° de nuestra Carta Magna.

II.4.28. Adicionalmente, es necesario puntualizar que, en la medida que el art. 135° de la Constitución regula el interregno parlamentario como una situación excepcional producida por el ejercicio de la facultad presidencial de disolución del Congreso, solo admite una interpretación restringida y no el sentido amplio, que se predica en el Informe Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos antes referido, conforme al principio general del derecho que prohíbe la interpretación analógica de las normas que establecen excepciones, sanciones o que restrinjan derechos, recogido como principio esencial de la esencial hermeneútica jurídica en el Art. IV del Título Preliminar del Código Civil del siguiente forma:

CÓDIGO CIVIL

“Art. IV.- Aplicación analógica de la ley.

La ley que establece excepciones o restringe derechos no se aplica por analogía”.

II.4.29. Por estas consideraciones, a contramano de lo señalado en el precitado Informe Legal del Ministerio de Justicia y DDHH, los Decretos de Urgencia promulgados durante el interregno parlamentario

tienen una naturaleza idéntica a los emitidos durante el funcionamiento ordinario del Parlamento y, por tanto, siguiendo la expresa y obligatoria interpretación del TC, no pueden versar sobre materias distintas ni dictarse en situaciones diferentes a las previstas en el inc. 19 del art. 118° de la Constitución, concordante con el inc. c) del art. 91° del Reglamento del Congreso.

III. CONCLUSIONES

III.1.1. Uno de los presupuestos esenciales de nuestro ordenamiento constitucional que configura un Estado social y democrático de Derecho radica en la separación de poderes que, a su vez, comprende los principios de: división del poder, separación entre poderes y frenos y contrapesos.

III.1.2. El Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, mediante el cual se disolvió el Congreso, infringió el art. 134° de la Constitución, toda vez que: (i) En el gobierno del actual Presidente de la República no se ha producido la censura o denegatoria de confianza de dos Consejos de Ministros; (ii) La suspensión del proceso de elección de los magistrados del TC no constituye una materia que pueda ser sometida a cuestión de confianza; (iii) No existe denegación fáctica de la confianza a un Ministro o al Consejo de Ministros; y (iv) El Decreto de disolución fue emitido sin que existiese, propiamente, un Consejo de Ministros que remplazara al que debía renunciar al haber incurrido en crisis.

III.1.3. En el transcurso del interregno parlamentario corresponden a la Comisión Permanente todas aquellas atribuciones y funciones constitucionales y legales y no solo la recepción de los Decretos de Urgencia para opinión y pase al próximo Congreso. Inclusive, sobre esta última función, no tiene una índole meramente consultiva y de trámite, sino corresponde a un control pleno del ejercicio de la facultad presidencial prevista en el inc. 19 del art. 118° de la Constitución.

III.1.4. Los Decretos de Urgencia promulgados durante el interregno parlamentario tienen una naturaleza idéntica a los emitidos durante el funcionamiento ordinario del Parlamento y, por tanto, siguiendo la expresa y obligatoria interpretación del TC, tienen los mismos

condicionamientos, requisitos y limitaciones, no pueden versar sobre materias distintas ni dictarse en situaciones diferentes a las previstas en el inc. 19 del art. 118° de la Constitución, concordante con el inc. c) del art. 91° del Reglamento del Congreso.

CRÓNICA DE UNA DISOLUCIÓN ANUNCIADA

Oscar Urviola Hani^(*)

ANTECEDENTES

Para tratar de entender, buscar las razones y encontrar los amparos legales y constitucionales, si estos existen, que llevaron al ingeniero Martín Vizcarra Cornejo a tomar la decisión de disolver el Congreso de la República, la tarde del día 30 de setiembre, argumentando la “negativa factica” de una cuestión de confianza, planteada ante el pleno ese mismo día, es necesario hacer referencia no sólo a los acontecimientos que antecedieron a esa decisión en las semanas o días inmediatos, sino que es importante también destacar el marco constitucional y legal en el que se desenvuelve, o debe desenvolverse, la institucionalidad democrática de nuestro país.

El Perú surgió a la vida independiente como República unitaria, sujeto al sistema de gobierno democrático, representativo, caracterizado por la división de poderes⁽¹⁾, bajo un régimen presidencialista, inspirado en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América de 1787, que, desde muy temprano, dio lugar al caudillismo y hasta las guerras internas por ese gran poder, al cual había que atenuar con una serie de figuras y en

(*) Ex presidente del Tribunal Constitucional.

(1) Art. 43 de la Constitución.

especial por la intervención del parlamento, hasta establecer lo que se ha venido en denominar sistema mixto, o presidencialismo parlamentarizado ⁽²⁾

En efecto, con la influencia de la Constitución de Cádiz, nuestra Constitución de 1856 crea el Consejo de Ministros y establece el refrendo ministerial; y sucesivamente las constituciones de 1920, 1933, 1979 y la vigente de 1993 establecen las funciones del Presidente del Consejo de Ministros, la responsabilidad política de los ministros mediante la interpelación y la censura, la exposición del programa de gobierno por parte del Presidente de la República, la invitación para informar, la estación de preguntas, la cuestión de confianza y la investidura parlamentaria al inicio de la gestión, todo lo cual nos conduce a afirmar que el modelo de gobierno presidencialista atenuado o mixto exige la participación en el gobierno del país a los dos poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, respetando atribuciones y competencias que garanticen el pleno equilibrio que caracteriza al sistema democrático, para lo cual se les dota de esas herramientas.

Como todo no es perfecto, el regimen presidencialista mixto nos condujo a los excesos de mayorías parlamentarias que, haciendo uso y abuso de la interpelación y la censura, no permitieron ejercer el gobierno bajo otro principio, también importantemente en el sistema democrático, como el de colaboración de poderes, tal como ocurrió durante los gobiernos de los Presidentes José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), que terminaron con los golpes de Estado de los Generales Manuel Odría y Juan Velásco Alvarado, respectivamente.

El remedio para esta alteración del sistema democrático, por abuso de las mayorías imperantes en los congresos de ese entonces, llega con la Constitución de 1979, que establece la prerrogativa de disolución de la Cámara de Diputados, si ésta ha censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros ⁽³⁾, herramienta que le da la Constitución al ejecutivo para mantener el equilibrio de poderes y que se repite en la Constitución de 1993, con una variación: se reducen a dos la negativa de confianza que daría lugar a la disolución, esta vez del Congreso de la República.⁽⁴⁾

(2) Valadés, Diego, *La Parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Editorial Adrus, Lima, 2009, p.4.

(3) Artículo 227.

(4) Artículo 134 de la Constitución.

Con estos antecedentes constitucionales, podemos afirmar que las relaciones entre los dos importantes poderes del Estado, ejecutivo y legislativo, desde los inicios del período constitucional 2016-2021, la Presidencia de Pedro Pablo Kuczynski y la de su actual sucesor Martín Vizcarra Cornejo, se han caracterizado por una constante confrontación, alimentada por resentimientos políticos y magnificada por la revelación de corrupción en los más altos niveles de la administración pública, que han impedido el normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas.

El curso de la vida política del país, desde que se instaló el actual gobierno, ha discurrido entre interpelaciones o amenazas de interpelaciones, censuras o amenazas de censura a ministros de Estado, por parte del Congreso, con respuesta de cuestión de confianza y reiterados anuncios de una segunda cuestión de confianza⁽⁵⁾, con amenaza de disolver el Congreso, por parte del Ejecutivo, que dieron como resultado una mala imagen de las instituciones del sistema democrático y el descrédito de la clase política del país,

LA CRISIS

La permanente confrontación, con absoluta ausencia de diálogo, condujo a una grave crisis política que, pasando por la propuesta de eliminación de la inmunidad parlamentaria, llegó al extremo de pretender alterar el período presidencial y parlamentario, con la imposición de una reforma constitucional de adelanto de elecciones generales, a realizarse el tercer domingo de abril del 2020, sujeta a aprobación en referéndum; proyecto que la Comisión de Constitución consideró inconstitucional y acordó su archivamiento, agravando la tensión entre los dos poderes.

Si bien la Constitución le reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de iniciativa legislativa para reformar la Constitución⁽⁶⁾, esta se limita a la facultad de presentar los proyectos respectivos, que incluso pueden merecer el trámite de urgencia que le reconoce la Constitución⁽⁷⁾ y el Reglamento del Congreso⁽⁸⁾, pero que no condiciona la facultad única y excluyente del

(5) La primera confianza denegada fue al presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala Lombardi el 14 de septiembre del 2017.

(6) Artículo 206 de la Constitución.

(7) Artículo 105 de la Constitución.

(8) Artículos 31-A, inciso 2º y 76, inciso 1-a) del Reglamento del Congreso.

Congreso de la República para aprobar toda reforma constitucional, como Poder Constituyente derivado, por mandato de la Asamblea Constituyente - Poder Constituyente originario - que aprobó la Constitución de 1993, ratificada en referéndum.

Antes de ingresar al análisis de la cuestión de confianza “denegada fácticamente”, en la que se apoyó la decisión de alterar gravemente el orden constitucional, que en mi opinión es considerado un verdadero golpe de Estado, es importante destacar que la intención de adelantar las elecciones generales, con objetivos ajenos a los del Estado, de conveniencia política, e incapacidad para entablar el diálogo, agravó la crisis y pretendió alterar la constitución histórica, en la que existen instituciones que han pasado a formar parte del núcleo duro o inmodificable de la Constitución, como es la Unidad de la República, el sistema democrático representativo, los derechos y garantías de la persona, el modelo económico, entre otros y al cual debe sumarse el período constitucional de gobierno para el ejecutivo y el legislativo, fijado desde la Constitución de 1920 en 5 años, con la sola excepción del período constitucional señalado en la Constitución de 1933 que fue de 6 años.⁽⁹⁾

Son casi 100 años que nuestra República fija un período constitucional de gobierno, para los dos importantes poderes del Estado, que hacen gobierno bajo el sistema Presidencial/Parlamentario, no menor de 5 años, lo cual constituye una garantía para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo económico, social y político, puesto que permitirá garantizar, en ese período, la ejecución de los planes de gobierno de quienes alcancen la responsabilidad de conducir los destinos del país, como también garantizar a los agentes económicos y a la ciudadanía en general un régimen de estabilidad política y de reglas de juego que permitan predictibilidad, tan necesaria para cualquier tipo de inversión, sea nacional o extranjera.

Es conveniente precisar también que por disposición expresa de la Constitución ⁽¹⁰⁾ el mandato legislativo es irrenunciable, por tanto se debe cumplir dentro del período constitucional fijado por la constitución, es decir dentro de los cinco años.

(9) Artículos 90 y 112 de la Constitución.

(10) Artículo 95 de la Constitución.

Debemos tener presente también lo que ha dicho el Tribunal Constitucional sobre la reforma de la constitución, no sin antes señalar que la misma constitución le ha reconocido al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros, solo la iniciativa de reforma.⁽¹¹⁾

En efecto el Tribunal Constitucional ha precisado los alcances de una reforma constitucional bajo la Constitución de 1993, en los siguientes fundamentos: ⁽¹²⁾

“84. El artículo 206° de la Constitución regula el poder de reforma de la Constitución, condicionando su ejercicio a la observancia de su procedimiento. A saber, que ésta deba ser aprobada por el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y, posteriormente, se someta a referéndum. O, que se puede omitir el referéndum, siempre que el acuerdo del Congreso se obtenga en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. En cualquiera de los supuestos, la ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República”.

“85. De esta forma, el artículo 206° de la Constitución ha encargado la competencia (jurídica) de reformar la Constitución a dos poderes constituidos: Por un lado, en calidad de sujeto titular de la competencia, al Congreso de la República, quien la podrá llevar adelante por sí solo en la medida que la reforma se apruebe en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso; y, de otro, el pueblo, quien se expresa mediante referéndum”.

“99. En definitiva, el Tribunal Constitucional considera que una interpretación que respete el principio de unidad de la Constitución, exige del intérprete comprender necesariamente que la potestad de reformar parcialmente la Constitución, en cuanto poder constituido, no sólo se encuentra sujeta a límites formales o procedimentales (artículo 206° de la Constitución), sino también a límites materiales, entre los cuales se encuentran los derechos de la persona y, en general, a los principios supremos del ordenamiento constitucional.”.

(11) Artículo 206, último párrafo.

(12) Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de enero de 2002 en el expediente 0014-2002-AI/TC.

No es conveniente en ninguna democracia hacer este tipo de reformas, que no respondan a la verdadera urgencia de adaptar nuestra ley fundamental a las necesidades que surgen en toda toda sociedad, como consecuencia de la dinámica de la vida moderna, el adelanto tecnológico y el avance de los derechos sociales. En circunstancias distintas la política tiene que ceñirse a la Constitución y no al revés.

Debemos tener en cuenta que el marco constitucional en general y muy en especial los derechos fundamentales y las libertades, los períodos de gobierno, el modelo económico, la función legislativa, la administración de justicia, entre otras, son factores que tienen incidencia directa en las decisiones de todo tipo de las personas y de las empresas, sobre todo en el orden económico, tan sensible a los cambios que puedan generar las reformas políticas imprevistas.

La estabilidad del sistema democrático, el respeto a las instituciones consagradas en la Constitución, sin descuidar su oportuna y muy pensada adaptación a la necesidad de la sociedad, es una preocupación que todo hombre de Estado debe mantener viva en su decisión de servir al país.

En ninguna de las dos opciones, aprobación o desaprobación, o aprobación con modificaciones, cabe la posibilidad que el Presidente de la República pueda observar lo que apruebe o desaprobe el Congreso.

LA CUESTION DE CONFIANZA Y LA “NEGATIVA FACTICA”

Fracasada la pretendida reforma constitucional, las relaciones entre los dos poderes del Estado se deteriorarán aún más, contribuyendo a ello la opinión de la Comisión de Venecia⁽¹³⁾, que en su informe del 14 de octubre marcó una posición adversa a la terca actitud del Poder Ejecutivo de vincular una cuestión de confianza a las propuestas de reforma constitucional, como arma de presión para conseguir la aprobación, en los términos, condiciones y plazos que éste poder del Estado señalaba.

La Comisión de Venecia en su informe⁽¹⁴⁾ llegó a las siguientes conclusiones:

(13) Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.

(14) **CDL-AD(2019)022** Peru - Opinión sobre la vinculación de reformas constitucionales a la cuestión de confianza aprobada por la comisión de venecia, en su 120ª sesión plenaria, Venecia, 11-12 de octubre de 2019.

“43. La Constitución peruana no establece ninguna limitación explícita respecto a los asuntos que pueden estar vinculados a una cuestión de confianza. Corresponderá al Tribunal Constitucional decidir si las propuestas de reforma constitucional pueden vincularse a una cuestión de confianza. En el derecho comparado, la vinculación de reformas constitucionales a una cuestión de confianza es inusual.

44. Todo proceso de reforma constitucional debe preservar el principio de separación de poderes y la exigencia de pesos y contrapesos entre el Presidente y el Congreso. La facultad del Presidente de vincular una cuestión de confianza a reformas constitucionales puede generar el riesgo de que sea utilizada para alterar este equilibrio. La amenaza de disolución luego de la segunda votación de una cuestión de confianza puede dificultar que el Congreso resista los intentos de alterarla en favor del Presidente. En el Perú parecen existir algunas limitaciones sustantivas para las reformas constitucionales, tales como el principio de separación de poderes o la forma republicana de gobierno, los cuales podrían proporcionar una salvaguardia, pero su alcance no está claramente definido.
45. El informe de la Comisión de Venecia sobre las reformas constitucionales sugiere que dichas reformas deben estar basadas en un amplio consenso, debiendo ser llevadas a cabo con el debido cuidado y mediante deliberación en el Parlamento, de conformidad con las ideas modernas de democracia, ya que alteran la norma suprema y fundamental del país. Por esta razón, una Constitución está normalmente diseñada para ser difícil de reformar, con el fin de asegurar su relativa permanencia, estabilidad, predictibilidad, y continuidad; asimismo, los procedimientos de reforma tienden a ser prolongados. Esto contrasta con aquellas cuestiones de confianza, que deben ser votadas rápidamente.
46. La Comisión tiene la esperanza que el Presidente y el Congreso del Perú encuentren un compromiso y soluciones constitucionales adecuadas que aporten estabilidad institucional y ayuden a las autoridades a abordar los desafíos a los que se enfrenta la sociedad peruana.
47. La Comisión de Venecia está a disposición de las autoridades peruanas para cualquier otra ayuda”

El Tribunal Constitucional en la sentencia dictada en el Expediente 006-2018-PI/TC, que declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, ha dejado establecido que si se puede presentar una cuestión de confianza vinculada a una iniciativa legislativa, cuando expulsa del ordenamiento jurídico la modificación del inciso e) del artículo 86 antes mencionado, que establecía: *“no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”*.⁽¹⁵⁾

El máximo interprete de la Constitución consideró que la modificación impugnada era inconstitucional por contrariar el principio de balance de poderes, porque restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder presentar ante el Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad de la referida institución, alterando la separación de poderes y vulnerando los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución.

En el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, antes señalado, debemos hacer una importante precisión: Si bien es cierto que con esta sentencia queda claro que una cuestión de confianza, por su propia naturaleza, esta referida a políticas de Estado que requieren concretarse en acciones de gobierno, para lo cual se necesita los dispositivos legales que permitan su aplicación efectiva, también es cierto que esas iniciativas están limitadas a la función legislativa ordinaria del Congreso de la República, que se vinculen a las necesidades de gestión del gobierno, más no a la función especial y excluyente del mismo Congreso cuando ejerce la potestad como Poder Constituyente derivado para aprobar la reforma total o parcial de la Constitución, máxime si por mandato expreso de la misma Carta Magna y en una interpretación sistemática de la misma, el Presidente de la República no puede ni siquiera observarla.⁽¹⁶⁾

Consecuentemente, el Presidente del Consejo de Ministros no puede hacer cuestión de confianza respecto a la aprobación del proyecto de reforma constitucional, por ser una atribución exclusiva del Congreso de la República.

(15) Fundamento 76.

(16) Artículo 206, segundo párrafo, de la Constitución.

Agotada la posibilidad de plantear una cuestión de confianza vinculada a una reforma constitucional, sobre todo por la opinión muy acertada, autorizada y oportuna de la Comisión de Venecia, el ejecutivo encontró la ocasión de alcanzar el objetivo, altamente deseado por el gobierno de Martín Vizcarra, de disolver el Congreso de la República, para lo cual contaba con apoyo popular de más del 80% de la población y el descrédito de ésta institución, que llegó a niveles nunca antes visto, en parte por la calidad de sus miembros y en gran medida por la vinculación a actos de corrupción y delitos cometidos, escenario en el que, en repentino e inusitado entusiasmo, la Comisión Especial del Congreso se animó a actualizar el proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional, que había permanecido paralizado por más de seis meses, citando a sesión de pleno para el día 30 de setiembre, con la agenda de poner a votación la elección de 6 postulantes a magistrados del Tribunal Constitucional, escogidos bajo el sistema de invitación.

Esa oportunidad se concretó cuando el Presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar Labarthe, solicitó al Presidente del Congreso, Pedro Olaechea Alvarez Calderón, mediante comunicación de fecha 27 de septiembre, ser recibido y escuchado en el pleno para plantear una cuestión de confianza, cuya materia no reveló y fue conocida recién en la sesión del pleno, luego de su incursión accidental en el hemiciclo, cuando expuso la necesidad e importancia que tenía para el funcionamiento del sistema democrático la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, para lo cual hacía cuestión de confianza la aprobación, con carácter de urgencia, de un proyecto que modificaba la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, en lo que concierne al prodecimiento de elección de los magistrados, condicionando la paralización del proceso ya iniciado y que condujo a la elección de uno de los postulantes que alcanzó la votación calificada⁽¹⁷⁾ que exige la Constitución, en medio de una serie de incidentes, cuestiones previas y reconsideraciones

La cuestión de confianza luego fue sometida a votación, habiéndose aprobado, no obstante lo cual, esa misma tarde, sin haberse levantado la sesión, Martín Vizcarra Cornejo, quien ejercía la Presidencia Constitucional hasta ese momento, decidió interpretar que el Congreso había denegado

(17) Dos tercios del número legal de sus miembros. Artículo 201, último párrafo, de la Constitución.

la confianza de manera “fáctica”⁽¹⁸⁾ al proseguir con la elección de uno de los magistrados.

Aquí es oportuno formular una pregunta: ¿ Es posible que en el Derecho Público la expresión de voluntad de un organo colegiado, como lo es el Congreso de la República, sujeto al cumplimiento de una serie de formalidades para el ejercicio de su propias facultades y funciones, expresadas en la Constitución y en su Reglamento -que es su Ley Orgánica - para la aprobación o desaprobación de un acto, se pueda producir de manera fáctica, sin ninguna limitación, ni criterio de razonabilidad, que no esté expuesta a la arbitrariedad?

La respuesta a esta pregunta es negativa, ya que, como ocurre en todo órgano colegiado, máxime en el Congreso de la República, que está compuesto por miembros que han recibido un mandato popular y representan el interes de la Nación, sus decisiones no son de interés personal, estan sujetas al cumplimiento de los trámites que son de orden público, que no se pueden soslayar, bajo pena de nulidad, como es el sometimiento a una citación, una agenda, concurrencia de los miembros con el quorum de ley, debate y votación⁽¹⁹⁾, con las mayorías, que pueden ser: simple, absoluta o calificada, según la materia.

EL GOLPE Y EL RETO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nada que no cumpla con las formalidades antes señaladas podrá entenderse como aprobado o desaprobado en el Congreso de la República, motivo por el cual, la “negativa factica” esgrimida por el señor Martín Vizcarra Cornejo, no sólo es la expresión de un acto de arbitrariedad, sino una más de las graves violaciones Constitucionales que se han cometido en los últimos 30 años de nuestra vida democratica, por haber sido utilizada para tomar la decisión de disolver el Congreso⁽²⁰⁾, que aún con su mala imagen, el mal comportanmiento de muchos de sus miembros y el descontento popular, no deja de ser una institución de la democracia, que

(18) Según la Real Academia de la Lengua Española: “fáctico, ca”:fundamentado en hechos, o limitado a ellos”.

(19) Según el artículo 86, inciso c), última parte, del Reglamento del Congreso, la Cuestión de Confianza será debatida en la misma sesión que se plantea o en la siguiente.

(20) Decreto Supremo N° 165-2019-PC, publicado en el diario oficial El Peruano, edición extraordinaria del día 30 de setiembre, a horas 21.30.

se debe respetar, falta por la cual, tarde o temprano, tendrá que responder ante el país.

Al margen de la arbitraria interpretación de la “negativa fáctica” de la cuestión de confianza y la inconstitucional disolución del Congreso - sin ingresar incluso a los serios cuestionamientos sobre la forma cómo se expidió el decreto supremo de disolución - la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros, vinculada a la paralización del proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional, en etapa de votación y la modificación de su Ley Orgánica, mediante un proyecto de ley que recién ingresó esa misma mañana, con pedido de trámite de urgencia, entraña algo que no se puede pasar por alto, como es el grave menoscabo de las competencias del Congreso, esta vez ya no vinculadas a una reforma constitucional, sino al ejercicio de una facultad que la Constitución, de manera exclusiva, le ha concedido, como es la elección y nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional.⁽²¹⁾

Es evidente que al querer paralizar, por su sola presencia y exposición de la cuestión de confianza, un proceso iniciado 10 meses antes, así como pretender aplicar, con carácter retroactivo, un proyecto de ley, que aún con el trato de urgencia tenía que someterse al procedimiento legislativo, el ejecutivo, en la actitud del Presidente del Consejo de Ministros, estaba invadiendo y menoscabando las facultades del Poder Legislativo.

Esta actitud, configura un conflicto de competencia constitucional que habilita al Congreso de la República a interponer la demanda de Conflicto Competencial ante el Tribunal Constitucional, amparados en el artículo 202, inciso 3. de la Constitución y artículos 109 y siguientes del Código Procesal Constitucional.

Al respecto el Tribunal Constitucional ha sentado doctrina jurisprudencial que interpreta los alcances del artículo 110 del Código Procesal Constitucional, precisando los diferentes tipos de conflicto de competencia, dentro de los cuales considera el “**conflicto constitucional por menoscabo de competencias en sentido estricto**”, señalando en el fundamento 3 de la sentencia dictada en el Expediente 001-2010-CC/TC,⁽²²⁾ lo siguiente:

(21) Artículo 201 de la Constitución.

(22) Sentencia dictada en el conflicto competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

*“3. Asimismo, este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia el denominado conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales, el cual ha clasificado en: a) **conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, que se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional;***” [Cfr. STC 0006-2006-CC, fundamentos 19 a 23].” (La negrita y subrayado es nuestro)

Con la demanda competencial presentada por el Presidente del Congreso, el 10 de octubre de este año y admitida a trámite con auto del Tribunal Constitucional, aprobado por unanimidad el 29 del mismo mes, se pretende:

- 1) “Que se declare que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para realizar pedidos de cuestión de confianza respecto de atribuciones que son de competencia exclusiva del Congreso de la República,
- 2) “Que se declare que cuando el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, realiza un pedido de cuestión de confianza, éste sólo puede ser otorgado por el Congreso de la República de forma expresa, a través de una votación del pleno y no de manera tácita o fáctica.....”
- 3) “Que se declare que la cuestión de confianza debe plantearse, debatirse y someterse a votación respetando los procesos establecidos en el Reglamento del Congreso.....”
- 4) “.....se declare la consiguiente nulidad del acto de disolución del Congreso contenido en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM”

En este escenario y con la demanda competencial en manos del Tribunal Constitucional, el máximo interprete de la Constitución, tiene la obligación y la gran responsabilidad, ante el país, la historia y la Comunidad Internacional, de pronunciarse sobre la arbitraria interpretación de la “negativa fáctica” de la cuestión de confianza y su consecuencia en la decisión inconstitucional de disolver el Congreso de la República.

El rechazo – por mayoría⁽²³⁾ - de la medida cautelar, que tenía por objeto suspender los efectos del decreto supremo de disolución del Congreso de la República y la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso, nos hacen presagiar que éstos son hechos consumados, pero que no dejan de ser vilatorios de la Constitución, que han alterado el sistema democrático, que no pueden ser ignorados y que constituyen un mal precedente para el futuro, en la tarea de construir un verdadero Estado Constitucional, Democrático y Social de Derecho.

El Tribunal Constitucional esta en la obligación de calificar e interpretar, desde la Constitución, estos graves hechos para que se fijen las responsabilidades y apliquen las sanciones que prevee nuestro ordenamiento constitucional, así como precisar los alcances y límites de la cuestión de confianza y la forma cómo se debe entender su aprobación o desaprobación, para evitar arbitrarias e inconstitucionales interpretaciones en el futuro.

(23) Con los votos de los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narvaes, Espinoza Saldaña y Ferrero Costa y los votos a favor de Blume Fortini y Sardón de Taboada.

DOCUMENTOS

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA^(*)

Carlos Torres y Torres-Lara

El artículo 130 de la Constitución establece la llamada “cuestión de confianza”, instituto jurídico mediante el cual el presidente del Consejo de Ministros debe obtener la “confianza” del Congreso o de lo contrario deben renunciar todos los miembros del gabinete.

La institución no es propia de los regímenes presidencialistas, sino más bien de los parlamentaristas o semipresidencialistas. El Congreso americano, por ejemplo, carece de esta facultad. También carecen de la misma los congresos latinoamericanos en general. En el Perú, se le comenzó a utilizar desde el siglo pasado, cuando se interpretó que si el Congreso negaba su confianza a un ministro éste se encontraba obligado a renunciar. En los demás países latinoamericanos, el retiro de confianza no obliga a la renuncia.

La explicación es la siguiente: en los países donde opera el presidencialismo (Estados Unidos y casi todos los países latinoamericanos) los secretarios o ministros son de “la confianza” del Presidente. El los nombra y los remueve según, precisamente, la confianza que le merecen. En los países de corte parlamentarista, por ejemplo, Italia y casi todos los regímenes europeos (e incluso en Asia varios como Japón), los ministros son de la “la confianza” del Parlamento, quien los nombra y los remueve a su voluntad.

(*) Publicado en el diario oficial “El Peruano”, Lima 11 de mayo de 1994.

Cuando en un régimen presidencialista el presidente de la República pierde la confianza en un ministro, se lo expresa y este renuncia de inmediato. Igual ocurre en un régimen parlamentarista, donde si el Congreso pierde la confianza en un Consejo o en un ministro, este debe renunciar.

En el Perú hace muchos años que lamentablemente no existe un régimen presidencialista ni parlamentarista, con lo que nos hubiéramos evitado muchos problemas. Lo que hemos tenido y seguimos teniendo, es un régimen semiparlamentario o semipresidencialista, tal vez el mejor, pero también el más difícil de construir. Pretendemos un Gobierno conjunto, pero muchas veces ha significado la paralización del Ejecutivo, cuando un Parlamentario opositor le impide gobernar. Ha sido usual una política de oposición destructiva que lleva a la paralización y finalmente al golpe de Estado.

En nuestro país la solución intermedia progresó en tal sentido; el Consejo de Ministros y la Presidencia del mismo se desarrollaron y fortalecieron desde mediados del siglo pasado, hasta convertirse en un órgano de gobierno, tímido pero presente. Por otro lado, el Congreso asumió progresivamente la capacidad de censurar a los ministros (con efecto de remover), a diferencia de los demás países de América. Incluso se estableció el instituto de la “confianza”.

Esta original fórmula peruana nos llevó, sin embargo, a uno de los sistemas políticos más inestables de América. En efecto, cada vez que el Congreso tenía una mayoría opositora impedía el trabajo del Ejecutivo, ya que si los grupos parlamentarios apoyaban al rival gobernante, perderían la elección siguiente. Por lo tanto, solo estando diabólicamente en contra de sus proyectos, lograrían paralizar las obras del Presidente y presentarlo como incapaz de gobernar. Crítica sumada a las trabas, eran las reglas que funcionaron siempre: Bustamante o Belaúnde fueron testigos directos de esta contradicción.

Así las cosas, una nueva Constitución tenía necesariamente que emprender un cambio que solo era posible en tres caminos.

El primero: Regresar al auténtico presidencialismo, donde el Presidente nombra y remueve a sus ministros sin que el Congreso pueda removerlos. Son hombres de confianza del Presidente y no del Congreso, El Presidente es el único responsable de los actos del Ejecutivo. El ejecutivo es él, tal como lo señalan la mayoría de las constituciones de ese estilo. Los ministros son

técnicamente sus secretarios. No hay consejos de Ministros ni presidente del mismo. Esta posibilidad, como se comprenderá, era imposible, pues la comunidad peruana no la aceptaría, ya que aquí todo lo que suena a presidencialismo, suena a dictadura.

El segundo: consistía en establecer el parlamentarismo pleno, donde el Presidente solo es una figura representativa. El Congreso nombra y remueve al primer ministro y a los ministros. Los ministros dependen del Congreso y le deben no solo obediencia sino vínculo de confianza. Aquí tampoco parece haber dudas; el pueblo peruano rechazaría esta posibilidad. Los parlamentos peruanos generalmente no han llegado a madurar lo suficiente. El pueblo sigue pensando que es preferible confiar en una persona que en un grupo, cuando se trata de entregar responsabilidades. Un gobierno parlamentario puede ser lo mejor dentro del sistema democrático, pero ello requiere una maduración política aún no alcanzada en el Perú.

El tercero: es la dura y difícil vía elegida por el Perú desde hace más de cien años y que otros países como Francia han elegido: un sistema intermedio, donde los ministros son elegidos y removidos por el Presidente, pero a su vez deben tener la confianza del Congreso. Este mecanismo permite lograr el acuerdo, sacrificando cada parte algo de sus pretensiones. Pero para lograr esto es necesario complementarlo con la institución propia del parlamento europeo: la disolución del Congreso y la consulta al pueblo, cuando ambos poderes llegan a un enfrentamiento extremo.

En efecto, conforme a los artículos 130 y 133 de la Constitución, el presidente del Consejo de Ministros debe exponer y debatir la política general del Gobierno ante el Congreso y este expresarle su confianza, caso contrario se produce la crisis total del gabinete. El Presidente de la República debe entonces elegir uno nuevo y este volver a presentar su política de gobierno ante el Congreso. Como es obvio, desde el primer gabinete se intentará una coordinación previa pues nadie quiere ser censurado. Solo en el improbable y muy difícil caso de que dos consejos no logren el acuerdo, la solución será la consulta al pueblo para una nueva elección de congresistas (artículo 134). Estimo que aun cuando el Congreso sea de oposición, este hecho no llegará a presentarse frecuentemente. El mecanismo del balance de intereses logrará que ministros y parlamentarios cedan, por interés propio, mediante un consenso que vencerá a la endemoniada costumbre de la oposición destructiva.

¿ES OBSTRUCCIONISTA EL CONGRESO? (*)

Miguel A. Torres Morales

El señor TORRES MORALES (FP). – Gracias, señora presidenta.

Antes que todo, agradecer la presencia del premier y del ministro de Justicia, para venir a darnos los alcances de esta iniciativa, y por compartir la motivación en la que se han inspirado para poder hacer una propuesta como esta.

En este caso y en esta oportunidad especial, señor premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, discrepo completamente.

No solamente discrepo, sino que tengo que advertir una preocupación total, porque más menos creo haber entendido que el premier ha señalado que hemos llegado a una situación cuya única solución tiene todo el sentido. Entonces, ahí empezamos mal, porque si es una única solución y que tiene todo el sentido, estamos en una situación super complicada porque estamos en el Parlamento y acá venimos a discutir y acá venimos a intercambiar ideas.

Con todo el respeto del mundo, señor premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, considero que esta no es la alternativa.

He escuchado las razones.

(*) Intervención en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República el 4 de septiembre de 2019, que se inicia a las 16.38 horas. La presente versión no ha sido revisada.

La primera razón que recuerdo y que he tomado nota es: señores, tenemos que adelantar las elecciones por la inestabilidad, porque la Historia lo demuestra.

En algún momento me he perdido, pero yo creía que nosotros leíamos la historia para no volver a cometer errores, para aprender, no para incurrir en las mismas faltas.

Una segunda razón que he escuchado es: *no tenemos mayoría*.

Bueno, seamos sinceros, hemos dicho que vamos a hablar sinceramente.

Por mucho que digamos, no han hecho nada para tener esa mayoría, tampoco como para mantener la bancada que tenían. Y en mi humilde opinión y por lo que hemos escuchado a varios ex miembros de esta bancada, porque poca consideración tenían hacia sus voceros y sus representantes en el Parlamento.

Lo que es curioso es que nos digan: *no tenemos mayoría*. ¿Eso es responsabilidad del Parlamento, es responsabilidad de la población?

Si vamos a ir bajo esta lógica, creo que le estamos abriendo la puerta a que cualquier gobierno que no le guste el Parlamento, empiece a fragmentar su bancada y decir: *no, ya no tenemos mayoría*. Entonces, nos queda la oportunidad para poder cerrar las puertas, o peor aún, si nosotros admitimos esta posibilidad, esperemos los resultados de las siguientes elecciones.

Y cuando salen los resultados de las siguientes elecciones y quienes gobiernen no tengan mayoría, nulas las elecciones. No, esa no es la lógica, no es la lógica definitivamente decir que no tenemos mayoría en el Congreso, no puede ser una justificación para poder sostener esta alternativa.

Una tercera razón que nos habla el Ejecutivo, señora Presidenta, es la polarización.

Entiendo, incluso por las críticas del día de hoy, dice: reflejadas en un excesivo uso de la función de fiscalización.

Acá vamos a tener que hacer un trabajo de gabinete, porque mi equipo ha llegado a números totalmente distintos a lo que ustedes han traído, y me llama la atención. Veamos.

Según lo que nosotros hemos podido observar, de 2011 a 2016, se presentaron cuarenta y dos solicitudes de interpelación; en el período de

2016 a 2019, trece. Claro, me van a decir: *es que esos eran cinco años y ya pasaron tres*. Igual, saquen la proporción.

Estamos muy por debajo de la media: *No, pero esas son las presentadas*. ¿Y las aprobadas? Bueno, miremos simplemente de 2011 a 2016, ¿cuántas interpelaciones se aprobaron? Veinte, ¿cuántas se han aprobado en este Congreso? Diez. Es decir, de 2011 a 2016, no eran obstruccionistas; de 2016 a 2019, sí lo somos.

Vayamos a la censuras. Y en las censuras encontramos que, por ejemplo, de 2006 a 2011, se presentaron once solicitudes de censura; de 2011 a 2016, presentadas doce, aprobadas dos, una renuncia; de 2016 a 2019, presentadas una, aprobada una.

A mí no me cuadran los números, yo encantado de la vida de sentarnos y empezar a revisar, pero hay algo que estamos leyendo de una manera inadecuada.

Nos vemos como enemigos, otra razón. Creo que la memoria es frágil.

Con toda la franqueza del mundo, señor premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, yo no los veo como enemigos.

De hecho, y creo que ustedes y —agradezco, han sabido reconocer— muchos de acá que no necesariamente estábamos en una posición de representación del Ejecutivo, coincidíamos en una serie de temas que ustedes habían propuesto y la hemos luchado hasta el final y se ha logrado buenos avances.

Diría que de todas las propuestas que trajeron, un 80, 90% se avanzó. Pero tenemos esta tendencia a ver el vaso vacío cuando deberíamos verlo lleno.

Creo que la memoria nos es frágil y de hecho hay que escuchar a otras personas. Hace un par de días, creo, salió el primer ministro de Economía del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, valiente el ministro, porque no obstante no haberla pasado bien definitivamente, salió y reconoció, qué obstruccionismo no hubo en este Parlamento.

Le aseguro que hay otros ministros de Economía que opinan exactamente lo mismo, alguna conversación hemos tenido y es exactamente lo mismo que piensan. Pero lo que me ha dejado a mí más tranquilo, señor

premier, señor ministro de Justicia, a través de la Presidencia, es que hoy con gran satisfacción veo que esta no es una idea generalizada en su Gabinete.

Hemos tenido al ministro de Economía y Finanzas en la mañana y hablaba y reconocía las cosas de una manera impresionante. Hablaba de lo importante que había sido la delegación de facultades, el trabajo concertado que habíamos podido hacer; hablaba de los proyectos que habíamos podido sacar adelante; más bonito aún, vino con una propuesta muy técnica, solvente, pero que no solamente nos proponía una agenda hacia el 2020 —que hubiera sido una falta de respeto— sino que nos ha traído una verdadera agenda hasta el 2021.

Creo que si le preguntaran al ministro, quizás, también tengo una apreciación similar, algo que ha sucedido con anteriores ministros de Economía, situaciones difíciles hemos pasado.

Y de hecho, en los momentos más difíciles incluso nos hemos podido poner de acuerdo, pero a veces la memoria nos falla.

Entonces, empezamos a revisar y a decir: *oye, a ver, veamos qué tan obstruccionistas hemos sido, si es que lo hemos sido*. Por lo tanto, empezamos a recordar, como bien lo hizo el Presidente del Congreso, ya hace más de un mes, en que en tres oportunidades nos solicitaron delegación de facultades y en las tres se les concedió. Y al amparo de esas delegación de facultades, han emitido no diez, veinte, treinta, decretos legislativos; doscientos trece decretos legislativos, ¿cuántos han sido observados en su totalidad? Tres, de doscientos trece. ¿Obstruccionismo? Decimos, quizás no.

No nos centremos única y exclusivamente en esto, vamos a ver: ¿el Poder Ejecutivo cuántos proyectos de ley ha presentado? No son pocos, son trescientos treinta y ocho.

Seguramente todos no los hemos debatido o los hemos archivado, sorpresa tremenda, pero más de la mitad de los proyectos han sido aprobados por el Congreso.

Bueno, dije: entonces, lo que debe suceder es que estamos mandando muchos al archivo. Y empecé a revisar y el *ratio* es el siguiente.

De 2006 a 2011, el porcentaje de proyectos de ley archivados presentados por el Ejecutivo, era de 11%.

11% de proyectos enviados por el Ejecutivo se iban al archivo.

De 2011 a 2016, fue de 4,4%, el *ratio*. De 2016 a 2021, dije: *acá se debe disparar, ya debemos tener 30, 40%*. Solo tenemos 2,9%.

2,9% de los proyectos de ley del Ejecutivo que nos envían terminan en el archivo. ¿Obstruccionismo? Creo que nos estamos equivocando.

Entonces, luego seguí avanzando y encontré, qué pena que haya quedado en el olvido cuando muchísimos de los miembros de acá de esta comisión, junto con el premier Zavala, nos sentábamos para poder dar esta Ley de Reconstrucción en veinticuatro horas.

Qué diferencia a lo que sucedió en Chile, pasaron meses para que pudieran aprobarlo, o cuando el Congreso aprobó un presupuesto en el Plan de Reconstrucción con Cambios para el año 2019, o cuando por ejemplo el Congreso aprueba la ley que suspende el CNM y luego aprueba la modificación de la Constitución para crear la Junta Nacional de Justicia. Dije: *bueno, quizá no sea suficiente*.

Y seguimos avanzando y entonces encontramos las cosas recientes y decimos: ¿acaso no es este Congreso el que aprobó las reformas constitucionales, entre las cuales está por ejemplo la no reelección de congresistas o la de prohibición de financiamiento ilegal de campañas políticas?

Seguí avanzando, y dije: *oye, ¿acaso no es este Congreso el que después de catorce años de intento ha permitido que se supervise a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, donde en otros gobiernos se falló siempre?*

Temas pequeños. Detalles importantes, ¿no es este el Congreso en que en treinta oportunidades y en todas ellas ha concedido oportunamente la autorización para salir del país al presidente de la República? Bueno, quizás eso no sea tan importante.

Quizás sí sea importante los doscientos catorce tratados internacionales que el Ejecutivo ha suscrito y que nosotros hemos revisado y hemos aceptado. O quizás que en materia presupuestal aparte de la Ley de Presupuesto, hemos dado cerca de una decena de leyes en donde hemos permitido dar facilidades presupuestales para que el Ejecutivo cumpla con sus funciones.

Y de hecho, en la mañana lo pensábamos y decíamos: *miren cómo es, en otros países como Norteamérica tienen problemas para definir su presupuesto. Y ahí a alguien se le ocurre ¿vamos a adelantar elecciones? Siempre nos hemos terminado poniendo de acuerdo*.

El problema es cuando las cosas no las queremos reconocer o no las queremos ver de una manera adecuada.

Hace unas semanas, todos estábamos orgullosos por los Juegos Panamericanos y los Parapanamericanos, y vi con dolor una declaración del Presidente de la República. Mezquindad, lastimosamente eso es mezquindad.

Quien lo escuchaba iba diciendo: *miren, pues, ellos que estaban criticando, que decían que esto no se podía hacer, que se han opuesto*. Yo decía que no podía creer que estuviera escuchando al Presidente de la República utilizar esto para tratar que la población vaya en contra del Parlamento.

Creo que se olvidó el Presidente que la función del Legislativo es fiscalizar y es advertir cuando las cosas no están bien.

Nosotros válidamente también podríamos haber dicho: *¿qué hubiera pasado si es que no levantamos nuestra voz y qué pasaba si es que nosotros no reclamamos?* O también podríamos recordar si tuviéramos un poquito de humildad desde el Ejecutivo, que no lo hicieron solos, que por lo menos hay no una ni dos ni tres, sino cinco normas presupuestales que lograron que los Panamericanos y los Parapanamericanos sean una realidad.

Eso no fue solamente del Ejecutivo, eso fue de todos los peruanos, el Congreso también dio su ingrediente, su colaboración.

Entonces, en esta situación hice una última verificación y fue así: *nos han dicho que somos tan obstruccionistas que creo que mejor empecemos a verlo desde la otra perspectiva, solamente por curiosidad*.

Estamos haciendo un ejercicio simplemente para verificar si es que está bien colocado el rótulo que nos habían puesto o quizás ese rótulo se equivocaron y era hacia otro poder.

Entonces, hice una pregunta a mi equipo y les dije: *quiero saber cuántas observaciones de leyes hemos tenido*.

Y qué curioso: de 2006 a 2011, en cinco años hemos tenido ciento sesenta y ocho; de 2011 a 2016, en cinco años tenemos ciento catorce; de 2016 a la fecha, en tres años, ciento treinta y dos observaciones.

Por eso salimos nosotros a decir: *¿obstruccionismo? El Ejecutivo no nos deja que nuestras leyes se hagan realidad. ¿Vamos a patear el tablero por eso?*

No, continuamos debatiendo, continuamos discutiendo porque regresa al Legislativo.

Nos podemos haber equivocado, somos seres humanos y tratamos de corregir y sacar adelante el tema.

Pero no me bastaba solamente con eso, hice otra verificación y pregunté a mi equipo: *del período 2016 a 2018, ¿cuántas leyes establecieron que se tenían que reglamentar?* Me dijeron: *treinta y nueve*. Después de haber verificado.

Bueno, luego les pregunté: *¿y de esas treinta y nueve leyes que expresamente señalaban que se tenían que reglamentar, cuántas han sido reglamentadas y han cumplido?* Solo diecinueve.

Hay veinte leyes que están esperando la reglamentación del Ejecutivo. ¿Obstruccionismo?

No me creo en la situación de poder decirlo, no obstante que analizando los números de esta exposición, parecería que la historia es al revés.

¿Por esto nosotros vamos a patear el tablero? No, no creemos que debemos patear el tablero, debemos seguir fiscalizando, debemos seguir llamando la atención, debemos seguir discutiendo.

Ha habido una última afirmación como razón.

Disculpe que me haya extendido, señora Presidenta.

Pero ha habido una última razón que he escuchado decir y es que la situación de corrupción sistémica, nos ha llevado hasta esto.

A nosotros nos eligieron para gobernar y para ser legisladores durante cinco años, si encontramos un problema tenemos que resolverlo. No creo que la solución sea simplemente patear el tablero.

La situación es difícil, por supuesto que lo es. Y miren, quién lo dice, una persona que es miembro de un partido que ha sido el único partido en la historia republicana, que ha sido allanado.

Un partido que sí, sentimos que hay una persecución selectiva política, no decimos que venga del Ejecutivo, no tenemos ninguna prueba de ello, pero de que hay una persecución estamos convencidos.

Estamos convencidos que eso que nos dicen a nosotros, en realidad nos lo hacen a nosotros. Nosotros sentimos que hay una obstrucción de la justicia.

Claro, colocar magistrados para que resuelvan de la manera que nosotros deseamos, vetar a algunos para que otros entren, filtrar investigaciones reservadas, sustentar hipótesis en base a colaboradores eficaces que no han sido contrastados en lo absoluto. Luego citar a más de dos mil personas para que hagan su declaración por aportes, dentro de las cuales, por cierto, hay personas que han aportado menos de cien soles y también han sido citados. Eso no les responsabilizo a ustedes, estoy yendo a un punto con esto.

Evidentemente, tener a nuestra lideresa presa, o sea, ¿alguien puede hablar de una corrupción sistémica? Sí, nosotros, porque nosotros lo vivimos y lo vivimos respecto a lo que está sucediendo en la justicia en nuestro país.

Van más de trescientos días que tenemos a Keiko Fujimori privada de su libertad, y no les responsabilizo de eso a ustedes, señora Presidenta, sino única y exclusivamente que ese tipo de cosas no nos habilita a nosotros a patear el tablero.

Parecería que ustedes nos dijeran: *como las cosas no funcionan, nos vamos, pateamos*. No lo hagan, sigan luchando, se los dice un partido que tiene su lideresa presa injustamente y nosotros seguimos luchando, no vamos a patear el tablero.

Señor premier, a través de la Presidencia, todos los politólogos que decían respecto a la democracia: *cómo muere la democracia*.

Hace tan solo algunos días en *The Economist*, salió un artículo interesante, que respondía a una pregunta, una pregunta muy parecida: *cómo muere la democracia o cómo se corrompe la democracia*. La respuesta de ese artículo fue: *con el populismo*. Cuidado por dónde estamos yendo.

Nosotros abrimos la puerta el día de hoy y creo que el precedente que vamos a dejar va a ser terrible.

No tiren la toalla.

**DECRETO SUPREMO QUE DISUELVE
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Y CONVOCA A ELECCIONES
PARA UN NUEVO CONGRESO^(*)(1)**

**DECRETO SUPREMO
Nº 165-2019-PCM**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 134 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros;

Que, el día 15 de septiembre de 2017 el Congreso de la República negó la confianza al Consejo de Ministros presidido por el entonces Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala Lombardi, la primera del gobierno elegido para el periodo 2016-2021;

Que, el 27 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, solicitó plantear cuestión de confianza, en nombre del Consejo de Ministros, “en la primera oportunidad

(*) Publicado en diario oficial “El Peruano”, edición extraordinaria, Lima, 30 de septiembre de 2019.

que se reúna el Pleno del Congreso”. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2019, el Congreso se negó a recibir al Presidente del Consejo de Ministros, pese a la potestad del artículo 129 de la Constitución de concurrir a las sesiones del Congreso de la República y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Luego de ello, tras la cesión de la palabra por un congresista y no porque esta le haya sido concedida directamente por la Mesa Directiva, pudo presentar cuestión de confianza solicitando que se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación de los candidatos declarados aptos por la Comisión Especial del Congreso de la República. Sin embargo, esta no se sometió a debate ni a votación, sino que se continuó con la elección, pese a la falta de transparencia y de mecanismos para la plena participación de la ciudadanía, advertidas por el Poder Ejecutivo. Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha;

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

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú.

DECRETA:

Artículo 1.- Disolución del Congreso de la República

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

Artículo 2.- Revocatoria del mandato parlamentario

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

Artículo 3.- Convocatoria a elecciones

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

Artículo 4.- Refrendo

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

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los treinta días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve.

MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO

Presidente de la República

VICENTE ZEBALLOS SALINAS

Presidente del Consejo de Ministros

EL MENSAJE DE VIZCARRA^(*)

Peruanas y peruanos:

Me dirijo a Ustedes en este mensaje a la Nación dada la crisis política que vive nuestro país.

Hace ya un año y medio asumí la presidencia de la República, como sucesión constitucional resultante de una enorme crisis institucional, generada por una serie de sucesos que culminó en una segunda presentación de vacancia por parte del Congreso de la República al anterior presidente, y su posterior renuncia.

Asumí con la convicción de que será posible generar una nueva etapa de transformaciones que condujeran a nuestro país al futuro que se merece. Ya desde mi discurso de investidura planteé las líneas de mi Plan de Gobierno, de las que la lucha anticorrupción y el fortalecimiento institucional eran sus dos primeros pilares.

Ese discurso, que fue aplaudido en el Congreso, luego se transformó en un Decreto Supremo y, en cumplimiento del mismo, fuimos tomando medidas para cumplir con el compromiso asumido ante los peruanos.

Sabíamos que ese camino, urgente para el Perú, no sería fácil si no contábamos con el apoyo del Congreso.

Pero este se volvió aún más complejo ante una oposición sistemática al desarrollo la Reforma de Justicia, a la Reforma Política y a cualquier medida que vaya contra los esquemas de impunidad y de protección de

(*) Publicado en "La República", Lima, 1 de octubre de 2019.

intereses subalternos. Aún más, cuando la mayoría parlamentaria recurre a innumerables argucias y trampas políticas, destinadas a perjudicar ya no al gobierno, sino a la sociedad en su conjunto

Ante esa situación presentamos el proyecto de reforma de adelanto de elecciones, como una salida al evidente entrapamiento político, dejando en manos de la ciudadanía la definición de cuál es el Perú que quieren para el futuro y acortando los mandatos del Congreso y del presidente de la República. Ante esta propuesta de desprendimiento patriótico, el Congreso respondió con un tratamiento vergonzoso que no tuvo pudor en utilizar hasta a organismos internacionales sin tan siquiera escuchar sus opiniones, para archivar una medida que contaba con el apoyo mayoritario de la ciudadanía.

Pueblo peruano, hemos hecho todo lo que estaba en nuestras manos para avanzar de manera concertada con el parlamento. Sin embargo, es claro que la obstrucción y el blindaje no cesan, ni cesarán a la hora de defender la corrupción, por lo que no habrá acuerdo posible en ese punto.

Como saben mi gobierno ha recurrido tres veces a la cuestión de confianza.

En la primera, planteamos la cuestión de confianza para aprobar las cuatro reformas constitucionales que habían sido presentadas al Congreso, y que tenían 40 días sin siquiera tener dictamen para ser debatido en el pleno, me refiero a la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, financiamiento de organizaciones políticas, prohibición de reelección congresal y la bicameralidad. La ciudadanía se expresó en el referéndum y decidió que los congresistas no sean reelectos de manera inmediata y que las organizaciones políticas deberán de tener un financiamiento transparente y lícito. Sin embargo, perdimos la oportunidad de tener un congreso bicameral, porque se intentó camuflar la posibilidad de una reelección. ¿Tan difícil es pensar en el Perú primero?

Hoy hemos presentado la tercera Cuestión de Confianza, y lo que ha acontecido en el Congreso subraya la desvergüenza en la que ha caído la mayoría parlamentaria, absolutamente divorciada de la voluntad de los peruanos y trabando de manera denodada para proteger y blindar a los suyos.

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 quién 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.

En ese sentido, el cierre que hoy dispongo está dentro de mis facultades contenidas en la Carta Magna y que busca dar una solución democrática y participativa a un problema que el país viene arrastrando hace tres años, dando fin a esta etapa de entrapamiento político que ha impedido que el Perú crezca al ritmo de sus posibilidades.

Esta medida excepcional permita que la ciudadanía finalmente se exprese y defina en las urnas y mediante su participación, el futuro del Perú.

Pueblo peruano: estamos haciendo historia y este momento lo recordarán las siguientes generaciones y cuando lo hagan espero que entiendan la magnitud de esta lucha que hoy libramos contra uno de los males endémicos que tanto daño ha hecho a nuestro país y que no lo le ha permitido crecer como se merece y como nos lo merecen todos los peruanos.

Seguirán encontrando en este presidente a un mandatario profundamente respetuoso de la Constitución y dispuesto a dar la lucha por el Perú.

POR LA REPÚBLICA Y EL ESTADO DE DERECHO

Frente a la disolución del Congreso de la República por disposición del señor Martín Vizcarra, los abajo firmantes, profesionales del Derecho con amplio conocimiento de la, materia constitucional y experiencia docente, consideran una obligación cívica expresar lo siguiente lo siguiente:

1. La disolución del Congreso contemplada por la Constitución para casos extremos y muy puntuales, ha sido forzada, sobre la base de una negación de confianza no ocurrida, y no guarda relación con ninguno de los asuntos que la gestión del Ejecutivo puede necesitar.
2. La disolución del Congreso solo sucede cuando se niega la confianza a dos nuevos consejos de ministros (art. 134 de la Constitución) lo que no se ha dado. No existe el concepto de “negación fáctica” de la cuestión de confianza esgrimida por el señor Martín Vizcarra.
3. A la negación de confianza no se llega por vía interpretativa como ha sido sustentada por el señor Martín Vizcarra, sino que necesita una manifestación expresa denegatoria por parte del Congreso de la República.
4. Conforme a la propia versión del señor Vicente Zeballos, la decisión de disolver el Congreso, anunciada por el señor Martín Vizcarra en un Mensaje a la Nación, no había generado consenso en el Consejo de Ministros presidido por el señor Salvador del Solar, cuyos integrantes, además, formularon su renuncia al cargo. En ese sentido, queda claro que el señor Martín Vizcarra no contaba con autorización ministerial

que sustente su decisión; por la que la emisión del Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, solo firmada por el señor Martín Vizcarra y el señor Vicente Zeballos, quien horas después juró como presidente del Consejo de Ministros, no convalida la infracción señalada.

5. Somos de la opinión que la decisión de disolver el Congreso dispuesta por el señor Martín Vizcarra, y la formalizada por el Decreto Supremo N° 165-20419-PCM, no se ajusta a la decisión constitucional y, por tanto, nos coloca fuera del Estado de Derecho que, con tanto esfuerzo, los peruanos veníamos cimentando consistentemente desde hace cuatro lustros.

Lima, 3 de octubre de 2019

García Belaunde, Domingo. DNI: 08216016

García Toma, Victor. DNI: 07179043

Flores Nano, Lourdes. DNI: 10218392

Amprimo Plá, Natale. DNI: 07790157

Quiroga León, Aníbal. DNI: 07864839

Delgado Silva, Ángel. DNI: 06226530

Blancas Bustamante, Carlos. DNI: 08240055

Paiva Goyburu, Dante. DNI 42746555

Cáceres Arce, Jorge Luis. DNI: 83632930

Palomino Manchego, José F. DNI: 06756703

30 DE SETIEMBRE: DESAFÍOS CONSTITUCIONALES^(*)

Samuel B. Abad Yupanqui

Nuestras constituciones se han caracterizado por imitar instituciones europeas o norteamericanas, en forma desarticulada y coyuntural, generando una “fusión” –en ocasiones– de resultados imprevisibles. Ello, unido a una clase política, en su mayoría, desprestigiada e incapaz de trabajar en equipo, nos conduce nuevamente a enfrentar una crisis política que debemos superar. En este contexto, llegamos al 30 de setiembre, un desenlace previsible que puede ser zanjado jurídicamente por el Tribunal Constitucional (TC) y políticamente a través del diálogo y nuevas elecciones. ¿Es un 5 de abril? No. ¿Es una salida jurídicamente impecable? Tampoco. Veamos.

Para gobernar sin excesos y con controles es indispensable tener reglas claras. Las constituciones han tratado de hacerlo. Hemos importado un presidencialismo norteamericano con diferencias y, para evitar excesos, se han introducido figuras parlamentarias europeas, como la “cuestión de confianza” y la “disolución del Congreso”. En un modelo presidencial puro no existen. En una democracia parlamentaria clásica el presidente de la República no es elegido por el pueblo; el Gobierno, para mantenerse, requiere del respaldo del Congreso. Nuestro “constitucionalismo de fusión” (R. Gargarella) las ha unido: al régimen presidencial le han introducido instituciones parlamentarias.

(*) Publicado en “El Comercio”, Lima, 2 de octubre de 2019.

Cuando el Gobierno requiere contar con el respaldo político del Congreso para llevar a cabo una política pública solicita una “cuestión de confianza”. ¿Procede si se trata de proyectos de ley? Sí. Lo ha reconocido el TC (Exp. 006-2018-PI) y el Congreso en dos oportunidades (setiembre del 2018 y mayo del 2019). Es una suerte de “amenaza de suicidio” del Gabinete (Fernández Segado), pues si carece del respaldo parlamentario deberá irse: una “crisis total del Gabinete”. Si cuenta con su apoyo, la propuesta planteada habrá sido aprobada. No es una imposición al Congreso, él libremente decidirá si la acoge o no. Tampoco se puede otorgar la confianza y luego rechazar el proyecto propuesto, como pasó este año con la inmunidad parlamentaria. Asimismo, en un modelo parlamentario clásico, la “disolución” permite resolver una crisis entre el Gobierno y el Congreso o definir una nueva conformación parlamentaria convocando a elecciones. No está sujeta a condiciones, como aquí sucede.

La Constitución peruana de 1993, aprobada por una mayoría fujimorista, flexibilizó la disolución del Congreso cuando se “ha negado confianza a dos Consejos de Ministros” (artículo 134). Antes eran tres (Constitución de 1979). El presidente de la República consideró que la decisión del pleno del Congreso de continuar con la elección de miembros del TC es una negativa al pedido de confianza solicitado por el presidente del Consejo de Ministros y dispuso la disolución del Congreso (D.S. 165-2019-PCM). Se trató de una segunda negativa. La primera fue al Gabinete Zavala en setiembre del 2017.

No es un 5 de abril. Subsiste la Comisión Permanente integrada por 27 congresistas. No se ha cerrado el Congreso. El Poder Judicial, el Ministerio Público, el TC y todas las instituciones del Estado siguen funcionando. Los derechos de las personas y la libertad de expresión no han sido afectados. Y se ha convocado a elecciones para que el pueblo elija al nuevo Congreso que completará el período del disuelto.

¿Qué significa “negativa” de la confianza? Para el presidente, la decisión del Congreso de elegir magistrados del TC, pese a la urgencia de su pedido de modificar el procedimiento de selección de candidatos antes de proseguir con la votación de candidatos, lo era. Si la cuestión de confianza buscaba contar con el respaldo del Congreso al planteamiento del Gobierno, la votación de los candidatos al TC demostraba exactamente lo contrario. Estamos ante una interpretación constitucional alejada de la literalidad de la norma y sustentada en el sentido de la institución de la

cuestión de confianza: obtener el respaldo político del Congreso, que se le estaba negando. De otro lado, el Congreso sabía que aprobar una negativa expresa era propiciar su disolución, perder la inmunidad parlamentaria y, en definitiva, el poder. La “interpretación literal” les resultaba útil. Acogiendo dicha interpretación, una mayoría del Congreso desconoce al actual presidente. Un debate que no se hubiera planteado en un modelo parlamentario clásico que permite la disolución del Congreso sin sujetarla a dos negativas de confianza.

Cuando hay una controversia de interpretaciones, al final, las resuelve el TC. Una alternativa sería el proceso competencial, introducido por la actual Constitución, que determinará las atribuciones constitucionales de los poderes del Estado. Por ello, es indispensable contar con un TC autónomo e independiente que pueda resolver este y otro tipo de controversias esenciales para fortalecer el sistema democrático.

“**TODOS PUEDEN INTERPRETAR, PERO EL PRESIDENTE DEBE GOBERNAR Y LA DECISIÓN ES CONSTITUCIONAL**”

Entrevista a César Landa^(*)

David Pereda Z.

El ex presidente del Tribunal Constitucional César Landa, explica por qué la disolución del Congreso es constitucional, pese a críticas de afines al fujimorismo. Además, aclara el panorama sobre lo que viene y la invalidez de actos del Parlamento luego de la disolución, como la suspensión del presidente Martín Vizcarra y la juramentación de Mercedes Aráoz.

- **¿Es constitucional la disolución del Congreso decretada por el presidente Vizcarra?**
- El artículo 134 de la Constitución Política faculta al presidente a disolver el Congreso, cuando ha habido una segunda censura del gabinete ministerial, que es lo que se ha dado de manera fáctica recientemente.
- **Si el Congreso votó a favor de aprobar la confianza, ¿cómo así se considera negada?**
- Hay un tema de derecho parlamentario que significa que el acto por el cual el presidente pide que sea objeto de la confianza la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cosa que no se ha cumplido. De allí que el hecho de que se haya dado un voto

(*) Publicado en “La República”, Lima, 1 de octubre de 2019.

de confianza sin respetar el contenido de la solicitud del voto de confianza, simplemente se llama fraude a la Constitución. Por eso, no es válido dar la confianza porque hay una manipulación con un fraude a la Constitución para evitar el cumplimiento del artículo 134.

- **¿Cómo así?**

Los actos parlamentarios son actos jurídicos y pueden ser expresos o tácitos. Quien califica si hay o no confianza es quien lo solicita, en este caso, el Gobierno, porque es quien pide quien sabe lo que solicita.

- **Porque la pretensión del gobierno era aplicarla ahora...**

Modificar la ley orgánica del Tribunal Constitucional para efectos de que no se haga una elección sin transparencia, publicidad..., cosa que además se llevó a cabo. De este modo, se han dado todas las condiciones para la disolución del Congreso y la aprobación de la confianza resulta írrita, nula, porque no tienen los supuestos por los cuales se ha pedido la confianza.

- **¿Se puede decir que desde un punto de vista formalista el Congreso aprobó la confianza, pero en el fondo no lo hizo?**

Claro, la pretensión del gobierno era el debate de la reforma del artículo 8 de la ley orgánica del TC. Eso no se ha cumplido ni por formas ni por el fondo, sino simplemente hubo una declaración de que se da la confianza sin haber cumplido lo que realmente correspondía.

- **Ellos decían que era facultad del Congreso elegir a los magistrados del TC y que un proyecto de ley con pedido de confianza no debía parar el proceso de elección iniciado.**

La competencia del Congreso es elegir magistrados no de manera arbitraria, no de manera contraria a la Constitución, que requiere para elegir a las autoridades transparencia, publicidad, control, y estos supuestos no se han cumplido en la elección de este magistrado.

- **¿Por qué?**

Porque viola este proceso electoral, dado que discrimina. Solo se podía elegir entre 11 o 9 que quedaron y los demás abogados son discriminados porque no son parte del grupo de interés de la mayoría parlamentaria, que son afines a copar el Tribunal Constitucional. En

ese sentido, no se cumplió la competencia de acuerdo a la Constitución de que se haga una elección plural y sin arbitrariedades.

- **Algunos aseguran que Vizcarra ha cometido un golpe de Estado. ¿Qué opina?**

El golpe de Estado se produce cuando, como el año 92 con Fujimori, se deja de lado la Constitución. Aquí se ha aplicado la Constitución, el artículo 116 y el 201, que habla que el TC tiene que ser independiente y autónomo. Las declaraciones políticas de que hay golpe evidentemente responden a intereses sobre todo de quienes son afectados por la lucha contra la corrupción, que han defendido este modelo de Parlamento que permitió fugas de Donayre, Hinojosa, entre otros perseguidos por la justicia por delitos.

- **Pero aún entre especialistas hay discrepancias sobre la constitucionalidad de esto...**

Todo el mundo puede interpretar, pero el presidente tiene que gobernar. Tiene una responsabilidad en la Constitución. Además, hay una defensa militante de la democracia porque el pueblo se ha manifestado en las urnas por la lucha contra la corrupción. La decisión inédita no debe considerarse un golpe de Estado, sino la afirmación de la Constitución en todo su sentido de la fuerza que está basado en la voluntad popular.

- **El Congreso decidió suspender a Vizcarra y juramentar a Aráoz. ¿Cómo queda eso?**

Si el Congreso ya está disuelto, es nulo cualquier acto que vaya a realizar, sea vacar o cualquier otra medida. Son declaraciones que no tienen ninguna eficacia jurídica y no pueden ser respaldadas por la ley y el orden. Está disuelto en la medida de que es una decisión política y ya está la aprobación. Además de esto, no se ha cumplido el debido proceso en esa pretendida suspensión.

- **¿Puede alguna entidad, como el actual Tribunal Constitucional, por ejemplo, anular el decreto de Vizcarra y el gobierno de disolver el Congreso?**

Creo que el Tribunal Constitucional no debería admitir ni juramentar al magistrado que ha sido electo, porque ha sido designado contra el

orden constitucional al no haberse respetado, por parte del Parlamento, la confianza solicitada por el gobierno, como hemos visto.

- **¿Qué viene ahora?**

Se ha restablecido o se ha devuelto el derecho del pueblo de votar y elegir nuevos congresistas. Esto supone un fortalecimiento de la democracia en forma militante, que significa que se busca defender. Ahora la Comisión Permanente queda a cargo hasta las elecciones parlamentarias que serán en enero, conforme a la Constitución y al decreto del gobierno.

NORMAS PARA LOS COLABORADORES

1. Solo se publicarán trabajos dedicados al Derecho Constitucional y al Derecho Administrativo. Eventualmente, se acogerá artículos de otras disciplinas, afines o complementarias.
2. Se recibirá artículos doctrinarios (aspectos generales, comparados o nacionales) así como notas breves o comentarios jurisprudenciales o de libros.
3. La Revista pretende publicar artículos y notas de alta divulgación, evitando en lo posible los enfoques eruditos o de carácter monográfico.
4. La Revista solo publicará artículos inéditos en idioma castellano. Los artículos en idioma extranjero podrán ser traducidos por la redacción de la Revista.
5. Los artículos y las notas no excederán de 30 y 15 páginas, respectivamente, tamaño A-4, a doble espacio.
6. Por la índole de la Revista, los trabajos no necesitan ir con notas bibliográficas, las que en todo caso, deben ser breves y de ser posible, ubicadas al final del trabajo, como «bibliografía consultada». En cuanto a la forma de citar, sugerimos emplear la clásica (o sea, nombre del autor, nombre de la obra, ciudad, editorial, año, etc.)
7. Solicitamos a los colaboradores que remitan su colaboración en un archivo digital de formato Word for Windows y, de no ser posible, en hojas bond.
8. La Dirección no mantiene correspondencia con las colaboraciones no solicitadas.
9. A cada autor se le entregará un ejemplar de la revista y se le remitirán separatas electrónicas.
10. El autor cuya colaboración haya sido publicada se compromete a no reproducir su artículo en cualquier otro medio, sino tres meses después de aparecida en su versión original



INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
(SECCIÓN PERUANA)