



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Escrito N°: 1

Sumilla: Demanda de inconstitucionalidad

SEÑORA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, designado por Resolución Suprema N.º 24-2017-JUS/CDJE e identificado con D.N.I.Nº 09338035, en representación del Poder Ejecutivo, me apersono ante el Tribunal Constitucional para interponer **demanda de inconstitucionalidad** contra la **Ley N.º 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132º y en el artículo 133º de la Constitución Política del Perú.**

1. APERSONAMIENTO Y PETITORIO

1. Al amparo de los artículos 47º y 203º, inciso 1, de la Constitución Política del Perú; el Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado; el artículo 48.2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 18-2019-JUS; y, los artículos 97º y 98º, primer párrafo, del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley N° 31307), el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31355, Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132º y en el artículo 133º de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Ley), reconsiderada y aprobada por insistencia en el Congreso de la República, promulgada por su presidenta y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 21 de octubre de 2021.

2. Se solicita al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad total de la Ley, por razones de forma y de fondo, por cuanto contraviene las siguientes disposiciones de la Constitución Política del Perú de 1993 y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

- i) El artículo 43º de la Constitución, que reconoce el principio de separación de poderes, que comprende el equilibrio y balance entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.
- ii) El artículo 102º, inciso 1, de la Constitución, sobre la competencia del Congreso para interpretar las leyes.
- iii) El artículo 118º, numeral 3, de la Constitución, que reconoce la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del Gobierno.
- iv) Los artículos 132º y 133º de la Constitución, sobre la cuestión de confianza facultativa.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- v) El artículo 201° de la Constitución y el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que reconocen a éste como el órgano de control y supremo intérprete de la Constitución.
- vi) El artículo 206° de la Constitución, que regula el procedimiento de reforma constitucional.

3. Del mismo modo, en la presente demanda se afirma que la Ley N° 31355 contraviene la interpretación constitucional sobre los alcances de la cuestión de confianza realizada por el Tribunal Constitucional en las siguientes sentencias de observancia y cumplimiento obligatorio, que deben ser empleadas como parámetro de control para la resolución de la presente controversia:

i) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), de fecha 6 de noviembre de 2018 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de noviembre de 2018. En este fallo el Tribunal, por unanimidad, declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del 25% del número legal de congresistas contra la modificación del artículo 86°, literal e), del Reglamento del Congreso, efectuada a través de la Resolución Legislativa 7-2017-2018-CR¹, que limitó de forma inconstitucional los supuestos para plantear una cuestión de confianza.

ii) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República), de fecha 14 de enero de 2020 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 2 de noviembre de 2020. En este fallo el Tribunal, por mayoría, declaró infundada la demanda competencial interpuesta contra el Poder Ejecutivo por la disolución constitucional del Congreso de la República llevada a cabo el 30 de setiembre de 2019.

4. Asimismo, en esta demanda se sostiene que la Ley N° 31355 resulta contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1) y la Carta Democrática Interamericana (artículos 3° y 4°), en concordancia con la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la relación entre la separación y balance de poderes, el sistema democrático y el respeto y garantía de los derechos humanos, por lo que se solicita al Tribunal Constitucional que realice un control de convencionalidad de la norma objeto de impugnación.

5. La demanda de inconstitucionalidad se presenta contra la totalidad de la Ley N° 31355, la cual consta de un artículo y dos disposiciones complementaria finales, cuyo contenido es el siguiente:

¹ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 10 de marzo de 2018.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sqd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sqd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- i. El artículo único establece, de forma general, que la facultad del Poder Ejecutivo de plantear una cuestión de confianza conforme a los artículos 132° y 133° de la Constitución debe encontrarse referida “a materias de competencia del Poder Ejecutivo relacionadas directamente a la concreción de su política general de gobierno”. A partir de ello, excluye de las materias relacionadas con la política general del gobierno y, por ende, de la cuestión de confianza, “las relativas a la aprobación o no de reformas constitucionales” y “las que afecten los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República o de otros organismos constitucionalmente autónomos”.
- ii. La Primera Disposición Complementaria Final establece, respecto al procedimiento sobre la cuestión de confianza, que “es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso”. Indica que “[e]l resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto”. Asimismo dispone -en forma contradictoria- que “[s]olo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión”.
- iii. La Segunda Disposición Complementaria Final establece que los alcances de la Ley “no tienen consecuencias o impacto retroactivo” y que rigen a partir del día siguiente de su publicación. En el caso de esta disposición, la pretensión de inconstitucionalidad se sustenta en su conexidad con el Artículo único y la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley.

2. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA INTERPONER DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

6. Conforme al artículo 203°, inciso 1, de la Constitución, el presidente de la República cuenta con legitimación activa para interponer demandas de inconstitucionalidad. Para ejercer esta facultad requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme lo señala el primer párrafo del artículo 98° del Nuevo Código Procesal Constitucional. El mismo Código establece, en el artículo 101°, inciso 1, que a la demanda de inconstitucionalidad se acompaña la certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros.

7. En concordancia con este procedimiento, en su sesión de fecha 21 de octubre de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31355, y designó al Ministro de Justicia y Derechos Humanos para que la interponga (anexos 1-E y 1-F). Mediante Resolución Ministerial N° 196-2021-JUS, de fecha 21 de octubre de 2021, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos delegó en el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional la representación del Poder Ejecutivo en el presente proceso (Anexo 1-G).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

3. PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA

8. Conforme al artículo 99° del Nuevo Código Procesal Constitucional, la demanda de inconstitucionalidad contra una norma debe ser interpuesta dentro del plazo de seis años contado a partir de su publicación.

9. En el presente caso, la Ley N.º 31355 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el 21 de octubre de 2021 (Anexo 1-D), por lo que la demanda se interpone dentro del plazo establecido a nivel normativo.

4. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA DE LA LEY N° 31355

4.1. Consideraciones preliminares sobre el debate parlamentario en torno a la Ley N° 31355

10. La Ley N° 31355 tuvo su origen en cuatro (4) proyectos de ley: i) Proyecto de Ley N.º 3-2021-CR, de reforma constitucional del artículo 133° de la Constitución sobre la cuestión de confianza; ii) Proyecto de Ley N.º 6-2021-CR, de interpretación del uso de la cuestión de confianza regulada en la Constitución; iii) Proyecto de Ley N.º 19-2021-CR, que interpreta el último párrafo del artículo 132° de la Constitución sobre los alcances constitucionales de la cuestión de confianza; y, iv) Proyecto de Ley N.º 36-2021-CR, de interpretación del artículo 132° de la Constitución.

11. Aunque los referidos proyectos de ley contenían propuestas similares respecto a delimitar el procedimiento y las materias sobre las cuales el Poder Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza, el Proyecto de Ley N.º 3-2021-CR planteaba una reforma constitucional del artículo 133° de la Constitución, mientras que los demás optaban por la aprobación de leyes ordinarias para interpretar los artículos 132° y 133° de la Constitución.

12. Sobre este punto, en los fundamentos del Proyecto de Ley N.º 3-2021-CR se señala que para delimitar el procedimiento y las materias sobre las que se puede plantear la cuestión de confianza se debe seguir el procedimiento de reforma constitucional:

“En cuanto a la ‘separación de poderes’, es justamente lo que se pretende reformar y es que, si bien la cuestión de confianza es una institución que se encuentra abierta para que pueda ser planteada por el Poder Ejecutivo, lo cierto es que para que no se vulnere el principio de separación de poderes [...], es que debe ser reformado, de tal forma que el Poder Ejecutivo no pueda plantear cuestiones de confianza sobre materias exclusivas del

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Poder Legislativo [...] ni sobre iniciativas que el propio Poder Ejecutivo no pueda observar [...]”².

13. Los cuatro proyectos de ley fueron analizados por la Comisión de Constitución y Reglamento. Con fecha 7 de setiembre de 2021 se emitió un dictamen por mayoría a favor de su aprobación (en adelante, el Dictamen), mientras que el 9 de setiembre de 2021 se emitió un dictamen en minoría en contra.

14. En el Dictamen se señala que para precisar el contenido de los artículos 132° y 133° de la Constitución, sobre la cuestión de confianza, se podía recurrir, alternativamente, a una ley de reforma constitucional, una ley interpretativa, una resolución legislativa o una ley orgánica³. Pese a que se reconoce la pertinencia de una ley de reforma constitucional para modificar dichos artículos constitucionales y precisar distintos aspectos de la cuestión de confianza, en el mismo Dictamen se señala que –con base en la oportunidad y urgencia- se prefirió optar por la emisión de una ley ordinaria que interprete los referidos artículos constitucionales, con el objetivo de “corregir” lo decidido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia. En el referido dictamen se señala:

“Evidentemente, desde un punto de vista de contenido, la vía de **la reforma constitucional podría ser considerada la óptima**; sin embargo, **el quiebre del principio constitucional de equilibrio de poderes generado por el Tribunal Constitucional** en menoscabo de las funciones del Congreso de la República justifica que, con el fin de reestablecer el orden constitucional quebrado, se pueda evaluar una opción que, **desde un punto de vista de oportunidad, permita corregir estos excesos con la urgencia que lo amerita**, a efectos de evitar que se repitan situaciones nefastas para el Estado Democrático.

En ese sentido, la posibilidad de abordar el problema a través de **la aprobación de una ley de interpretación permitiría atender las aspectos nucleares urgentes** para recuperar el principio de equilibrio de poderes, pues permitiría señalar que no se encuentran dentro de lo constitucionalmente permitido la presentación de cuestiones de confianza sobre reformas constitucionales; con ello, no solo se corregiría el error cometido por el anterior Congreso, sino que establecería una línea interpretativa acorde con la Constitución Política, recuperando, además, las funciones que de forma exclusiva y excluyente corresponden al Parlamento, como es la decisión de aprobar o rehusar un pedido de cuestión de confianza” (énfasis agregado)⁴.

15. El 16 de setiembre de 2021, el Pleno del Congreso debatió y aprobó el texto sustitutorio de los proyectos de ley aprobados en la Comisión de Constitución y Reglamento.

² Proyecto de Ley N.º 3/2021-CR, página 3 de la Exposición de Motivos (disponible en el portal institucional del Congreso de la República).

³ Dictamen recaído en los proyectos de ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR, Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, página 70 (disponible en el portal institucional del Congreso de la República).

⁴ Dictamen recaído en los proyectos de ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR, Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, página 71 (disponible en el portal institucional del Congreso de la República).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

En dicho debate se aprecia que, aunque se planteaba la aprobación de una ley interpretativa, en realidad se estaba modificando el contenido de los artículos 132° y 133° de la Constitución, al margen del procedimiento de reforma previsto en su artículo 206°⁵.

4.2. La Ley N° 31355 vulnera el artículo 206° de la Constitución, que regula el procedimiento de reforma constitucional

16. El artículo 206° de la Constitución establece el procedimiento a seguir para su reforma. En este sentido, señala lo siguiente:

“Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral”.

17. El procedimiento de reforma constitucional tiene como punto de partida la presentación de la respectiva iniciativa, que sigue su trámite conforme al procedimiento parlamentario previsto en la Constitución y el Reglamento del Congreso. Por la materia a tratarse, la aprobación de una reforma constitucional sigue una vía diferente y más exigente que la prevista para las leyes ordinarias, lo cual va en la línea de respetarse el principio de rigidez constitucional, que es un elemento esencial que caracteriza al Estado Constitucional. Como señala Peralta Martínez:

“El concepto de rigidez constitucional manifiesta la garantía de estabilidad de las normas constitucionales, concepto que resulta del propio origen de estas (poder constituyente) y de la consecuente exigencia de la supremacía constitucional en el ordenamiento jurídico.

La distinción entre Constituciones flexibles y Constituciones rígidas formulada por James Bryce ha quedado obsoleta en el sentido de que el principio de supremacía constitucional se ha extendido de forma general, de manera que, actualmente, el Estado democrático de derecho se interpreta como Estado constitucional: es un Estado constitucional.

La rigidez constitucional quiere expresar la especial dificultad que en el ámbito del Estado constitucional debe exigirse para la reforma de los preceptos constitucionales, en orden a garantizar la permanencia y continuidad de estos”⁶.

⁵ Se puede ver al respecto el Diario de Debates del Pleno del Congreso de la República del 16 de setiembre de 2021 (disponible en el portal institucional del Congreso de la República).

⁶ Peralta Martínez, Ramón. “Sobre el poder constituyente y la rigidez constitucional”. En *Pensamiento Constitucional*, Año XII, N° 12, página 391.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

18. Respecto a la presente controversia, toda propuesta en torno a los límites a la cuestión de confianza prevista en los artículos 132° y 133° de la Constitución, independientemente de su contenido, debe ser evaluada y analizada de acuerdo con el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 206° de la Constitución⁷.

19. En el caso concreto, la Ley N° 31355 regula el tema de los límites a la cuestión de confianza, pero para su debate y aprobación se ha seguido el procedimiento previsto para las leyes ordinarias, al margen del establecido para las reformas al texto constitucional, por lo que contraviene el artículo 206° de la Constitución.

20. Sobre este tema debe reiterarse que durante el debate parlamentario se señaló que la opción a favor de una ley de interpretación, en lugar de una reforma constitucional, obedeció a criterios de oportunidad y urgencia, lo cual resulta incompatible con el principio de rigidez constitucional.

4.3. La Ley N° 31355 vulnera el artículo 102°, inciso 1, de la Constitución, sobre la competencia del Congreso para interpretar las leyes

21. De acuerdo con el artículo 102°, inciso 1, de la Constitución, es una atribución del Congreso de la República “[d]ar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”. En lo que corresponde a la presente controversia, corresponde indicar que la atribución de emitir leyes de interpretación de las normas jurídicas solo se puede realizar respecto a las leyes y resoluciones legislativas que aprueba el Congreso, mas no respecto a las disposiciones contenidas en la Constitución.

22. Si bien en la denominación de la Ley se señala de forma expresa y literal que la misma “desarrolla” la cuestión de confianza prevista en los artículos 132° y 133° de la Constitución, de sus antecedentes y del debate parlamentario se evidencia que la intención del legislador ha sido emitir una ley de interpretación de la Constitución. En este sentido, en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se indica lo siguiente:

“En consecuencia, habiendo quedado en claro que el Congreso tiene la atribución de **aprobar leyes de interpretación constitucional como parte de su función legislativa con capacidad de poder constituyente** y considerando la existencia de un desequilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en detrimento de este último, así como una transgresión constitucional sobre el órgano llamado a expresar su decisión con relación a la aprobación o rehusamiento de la cuestión de confianza solicitada por un ministro o por el presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo su gabinete; esta Comisión propone la aprobación de las 4 propuestas legislativas, **a través de una ley interpretativa de la cuestión de confianza** regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de la Constitución Política, sin que ello signifique que no deba abordarse, más adelante,

⁷ Así lo ha entendido el Poder Ejecutivo, como se aprecia en las observaciones a la Autógrafa de Ley (ver Anexo 1-H) y el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional presentado para modificar, entre otros, los artículos 132° y 133° de la Constitución (ver Anexo 1-I).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Procuraduría General del Estado

Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

el tema de forma integral desde la vía de la reforma constitucional y la reforma al Reglamento del Congreso”⁸ (énfasis agregado).

23. En atención a lo expuesto, la Ley N° 31355 contraviene el artículo 102°, inciso 1, del texto constitucional, pues la competencia del Congreso para interpretar las leyes no puede ser empleada para interpretar las normas constitucionales, en el caso concreto, los artículos 132° y 133°, referidos a la cuestión de confianza. Asumir que el Congreso puede “aprobar leyes de interpretación constitucional como parte de su función legislativa con capacidad de poder constituyente”, como se indica en el Dictamen citado en el párrafo anterior, implica un desconocimiento de la diferencia entre la potestad de dar una Constitución (que recae en el poder constituyente) y la facultad de aprobar una ley que interpreta las normas legales (que recae en un poder constituido). Como lo explicaba de forma clara el profesor español Pedro de Vega:

“[...] la lógica de la organización constitucional democrática es muy sencilla: el dogma indiscutible que constituye el punto de partida es el principio de soberanía popular. Al pueblo, titular de la soberanía, le corresponde también la titularidad del poder constituyente, que es el encargado de establecer la Constitución. Aprobada la Constitución por el pueblo, todos los poderes del Estado pasan a ser poderes constituidos, y el poder constituyente desaparece, para que la normativa fundamental se convierta en el centro de referencia básico del sistema”⁹.

5. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO DE LA LEY N° 31355

5.1. La Ley N° 31355 vulnera los artículos 132° y 133° de la Constitución al establecer límites a las cuestiones de confianza que puede plantear el Poder Ejecutivo

24. El tema de los límites a la cuestión de confianza fue analizado por primera vez por el Tribunal Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra una modificación al Reglamento del Congreso de la República. Esta norma estableció lo siguiente: “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”¹⁰.

⁸ Dictamen recaído en los proyectos de ley 003/2021-CR, 006/2021-CR, 0019/2021-CR y 0036/2021-CR, Ley que interpreta la cuestión de confianza regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución Política, páginas 74 y 75.

⁹ Vega, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985, p. 222.

¹⁰ Resolución Legislativa del Congreso 7-2017-2018-CR, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 10 de marzo de 2018, por medio de la cual se modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

25. Tomando en cuenta la postura presentada durante el proceso por el Poder Ejecutivo¹¹, el Tribunal Constitucional -por unanimidad y de manera contundente- estableció lo siguiente en su sentencia¹²:

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

75. Este Tribunal Constitucional encuentra que **la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera.**

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

26. Esta misma línea de interpretación fue seguida por el Tribunal en un fallo posterior, sobre la disolución constitucional del Congreso de la República, en el cual reconoció que la potestad del Poder Ejecutivo para plantear una cuestión de confianza es discrecional¹³:

“107. La pluralidad de escenarios en los que puede ser planteada la cuestión de confianza justifica, como no podía ser de otra forma, que no exista alguna disposición constitucional que regule los supuestos en los que ella puede ser presentada. Y ello es, además, una tendencia mayoritaria en el Derecho Constitucional comparado. En efecto, si es que la *norma normarum* diseñara esos casos hipotéticos, la cuestión de confianza dejaría de ser una potestad discrecional del Ejecutivo para pasar a ser un mecanismo de utilización tasada”.

27. De esta manera, el Tribunal Constitucional ha establecido que la materia sobre la cual pueden girar una cuestión de confianza ha sido regulada por la Constitución de una manera abierta, con el objetivo de garantizar que el Poder Ejecutivo lleve a cabo su política general

¹¹ En la audiencia pública del caso, que se realizó el 28 de setiembre de 2018, la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, señaló que la atribución del presidente de la República de dirigir la política general del Gobierno debía entenderse en un sentido amplio.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete).

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

de gobierno. Por ende, el artículo único de la Ley N° 31355 contraviene los artículos 132° y 133° de la Constitución, al establecer límites o restricciones respecto a las materias sobre las cuales puede plantearse una cuestión de confianza.

28. Lo expuesto no significa que el Poder Ejecutivo pueda hacer un uso arbitrario de esta facultad reconocida constitucionalmente. Si así ocurriese, el límite se concretará, no mediante una ley que establezca los supuestos en los que corresponde plantear una cuestión de confianza, sino a través de labor de control constitucional que corresponde realizar al Tribunal Constitucional. Sobre este aspecto, el mismo Tribunal ha señalado¹⁴:

“108. Este extenso marco de escenarios no debe ir de la mano con uso indiscriminado de la cuestión de confianza, y es que, como es evidente, el que ello ocurra generaría consecuencias perniciosas para el Ejecutivo, el Legislativo, y para la población misma, que sería testigo de una constante pugna que no necesariamente se traduciría en un mejor uso de dicha institución.

[...]

110. De esta forma, el uso constante de la cuestión de confianza puede generar no solo un palpable escenario de ingobernabilidad, en la medida en que las fricciones estarían más presentes que los conductos de diálogo y cooperación entre ambos órganos. Esto se traduciría en el hecho que, en el caso del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros tengan que cambiar de forma recurrente —en el supuesto que no se les brinde la confianza— a los ministros que integran el Consejo —lo que, claro está, perjudica el desarrollo y la continuidad de las políticas trazadas por la gestión respectiva—; mientras que, en el caso del Congreso de la República, particularmente cuando la confianza es solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros, la denegación respectiva a dos consejos puede culminar en la disolución del órgano legislativo. Cualquiera de los dos escenarios genera inestabilidad e incertidumbre en cuanto a nuestro desarrollo como nación.

[...]

113. [...] Y es que, en buena cuenta, el uso moderado de estas instituciones, que son esencialmente de naturaleza política, encuentra un límite principal en el self-restraint, esto es, en el autocontrol que los mismos órganos deben procurar en aras de favorecer la gobernabilidad en el seno de una sociedad democrática.

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

29. En la misma línea de orientar a través de su jurisprudencia los eventuales límites que podría tener un pedido de confianza, que corresponden ser observados por el Poder Ejecutivo mas no establecidos en una ley, el Tribunal Constitucional ha señalado¹⁵:

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

“185. Distinto sería el escenario si es que el planteamiento de la cuestión de confianza fuera sobre materias que comprometan el principio de separación de poderes, y, con ello, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Para este Tribunal, estos supuestos, sin ánimo de exhaustividad, son los siguientes:

(i) que el planteamiento de la cuestión de confianza esté relacionado con la supresión de la esencia de alguna cláusula de intangibilidad de la Constitución (forma de gobierno republicana y representativa; principio de separación de poderes, cláusula de Estado de Derecho, principio democrático, protección de los derechos fundamentales, etc.);

(ii) que el planteamiento de la cuestión de confianza se relacione con el condicionamiento del sentido de alguna decisión que, de conformidad con la Constitución, sea competencia de otro órgano estatal; y,

(iii) que el planteamiento de la cuestión de confianza, en el caso de proyectos de ley, no se realice respecto de materias que permitan concretar u operativizar las propuestas planteadas por el gobierno o que carezcan de un marcado interés público.

186. Ciertamente, y como se puede advertir de una revisión preliminar, se trata, en muchos casos, de conceptos jurídicos indeterminados. Y es que, como es evidente, resultaría materialmente imposible establecer una lista taxativa respecto de los casos concretos en los que sería constitucionalmente inválido plantear una cuestión de confianza”.

30. Respecto al caso concreto de los proyectos de ley, que se relacionan con una de las competencias principales del Congreso de la República, el Tribunal ha sido claro en precisar que las cuestiones de confianza que se planteen respecto a su aprobación deben estar relacionadas con la política general del Gobierno¹⁶:

“194. Finalmente, en lo que respecta al escenario (iii), no se podrá presentar cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley. La idea es que, en estos casos, el Poder Ejecutivo brinde una prolija explicación respecto del interés público que reviste la propuesta, la cual, además, tiene que relacionarse con la implementación de una política general de gobierno. [...]

195. Reconocer que, en general, se pueda plantear cuestión de confianza respecto de cualquier proyecto de ley, generaría una seria alteración del equilibrio de poderes, y supondría, por lo demás, que el Congreso de la República pueda verse continuamente expuesto a pedidos de confianza en relación con propuestas que no son indispensables para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer sus atribuciones o cumplir con las metas trazadas por el gobierno. Ya se ha indicado, en esta decisión, que nuestra forma histórica de gobierno se caracteriza por ostentar una base presidencialista con la paulatina inserción de formas y mecanismos propios del parlamentarismo. En esa medida, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo gozan de un importante nivel de legitimidad política, pues ambos órganos son electos por sufragio universal.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República). En esta controversia, el Tribunal señaló que la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo el 30 de setiembre de 2019, relacionada con una propuesta normativa sobre el procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, se encontraba dentro de lo “constitucionalmente permitido” (fundamento jurídico 204).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PGE

Procuraduría General del
Estado



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

196. Si a la considerable cantidad de atribuciones y facultades que ostenta el Presidente de la República en nuestra forma de gobierno se agregara la posibilidad de exigir la aprobación de cualquier proyecto de ley, es evidente que se despojaría al órgano legislativo de su esencia, que es precisamente la deliberación [...]”.

31. Respecto a reformas constitucionales, el Tribunal Constitucional no ha considerado que sea incompatible con la Constitución plantear cuestiones de confianza sobre proyectos orientados a modificarla. Lo que ha hecho es establecer determinados criterios a tomar en cuenta en caso alguna situación de este tipo se presente. En este sentido, ha señalado que¹⁷:

- i. Debería existir una votación cualificada para los casos en que la confianza sea planteada para reformar alguna disposición constitucional.
- ii. La reforma debe vincularse con alguna función o competencia (sea exclusiva o compartida) del Poder Ejecutivo.
- iii. No puede plantearse que el Poder Ejecutivo se irroge competencias que, de manera específica, corresponden a otras entidades, pues ello sería contrario a la forma de Estado, la forma de gobierno o el sistema político constitucionalmente establecido.

32. En consecuencia, mediante una ley no se pueden limitar las materias que puedan dar lugar a una cuestión de confianza, las cuales -además- deben ser interpretadas de forma amplia, pero evitando que su empleo sea irrazonable o desproporcionado, existiendo los mecanismos de control constitucional correspondientes cuando tales situaciones se presenten.

5.2. La Ley N° 31355 vulnera el principio de separación de poderes, que comprende el equilibrio y balance entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República

5.2.1 Vulneración del artículo 43° de la Constitución

33. Uno de los principios esenciales de todo Estado Constitucional, a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder, es el respeto y garantía del principio de separación de poderes o funciones, el cual ha ido evolucionando con el tiempo, siendo dotado de un contenido más amplio, siempre en la línea de alcanzar los fines del Estado Constitucional.

34. En diversos pronunciamientos originados como consecuencia de conflictos entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional ha reiterado y ampliado su jurisprudencia sobre este tema. Al referirse al contenido del principio de

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República), fundamentos jurídicos 197 a 200.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosProcuraduría
General del EstadoProcuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

separación de poderes reconocido en el artículo 43° de la Constitución, ha señalado que el mismo tiene los siguientes rasgos de identidad¹⁸:

- *Principio de separación de poderes propiamente dicho*: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, así como a las funciones que cada uno cumple.
- *Principio de balance entre poderes*: Hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, mecanismos de control recíproco y mecanismos de equilibrio de poderes.
- *Principio de cooperación*: Implica que las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos se encuentren orientadas al cumplimiento de los fines del Estado, previstos en el artículo 44° de la Constitución, a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales, y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (artículo 1° de la Constitución).
- *Principio de solución democrática*: Implica que las relaciones entre los poderes públicos deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias.

35. En el proceso de inconstitucionalidad contra la modificación al Reglamento del Congreso mediante la cual se estableció límites a la cuestión de confianza, el Tribunal Constitucional señaló que una medida de este tipo era contraria al balance de poderes. En este sentido, señaló por unanimidad y de forma clara lo siguiente¹⁹:

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

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

36. En el presente caso, el artículo único de la Ley N° 31355 reitera, con otras palabras, el mismo contenido de la modificación al Reglamento del Congreso declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Mientras que en la referida modificación se

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), fundamento jurídico 56.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

señalaba como límite a la cuestión de confianza que no podía estar destinada a “promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”, en la ley objeto de la presente demanda se indica que no procede la cuestión de confianza para la aprobación de reformas constitucionales ni para aquellas materias que afecten “los procedimientos y las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República”.

37. Por lo tanto, el artículo único de la Ley N° 31355 afecta el principio de separación de poderes, desde la perspectiva del balance y equilibrio entre órganos constitucionales, desarrollada por el Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 43° de la Constitución.

5.2.2 Vulneración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

38. El principio de separación y balance de poderes también ha sido abordado en el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos humanos, a partir de la relación entre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos.

39. Así lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) desde sus primeras decisiones en materia de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH). En su Opinión Consultiva OC-8/87, emitida en 1987, el tribunal supranacional señaló²⁰:

“El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

40. La Carta Democrática Interamericana, promovida por el Estado peruano y aprobada por la Organización de Estados Americanos en el año 2001, también se pronuncia, en su artículo 3°, sobre la relación entre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos:

“Son **elementos esenciales** de la **democracia representativa**, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; **y la separación e independencia de los poderes públicos**” (énfasis agregado).

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87, de 30 de enero de 1987, párrafo 26.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosProcuraduría
General del EstadoProcuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

41. Por su parte, el artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana señala:
- “Son **componentes fundamentales del ejercicio de la democracia** la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, **la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública**, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y **el respeto al estado de derecho de todas las entidades** y sectores de la sociedad **son igualmente fundamentales para la democracia**” (énfasis agregado).
42. Con relación a la importancia de la Carta Democrática Interamericana para garantizar los derechos humanos reconocidos en la CADH, la Corte Interamericana ha señalado²¹:
- “Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de ésta”.
43. De manera específica, con relación a los citados artículos 3° y 4° de la Carta Democrática Interamericana, la Corte IDH ha señalado que “definen entonces las características básicas de una democracia representativa, sin las cuales un sistema político dejaría de tener tal carácter”²².
44. Al precisar la relación entre el sistema democrático y el contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH ha establecido que la democracia representativa es uno de los principios sobre los cuales se funda el sistema interamericano²³. Con mayor detalle, ha señalado lo siguiente²⁴:
- “56. Por tanto, **el principio democrático inspira, irradia y guía la aplicación de la Convención Americana de forma transversal**. Constituye tanto un principio rector como una pauta interpretativa. Como principio rector, articula la forma de organización política elegida por los Estados americanos para alcanzar los valores que el sistema quiere promover y proteger, entre los cuales se encuentra la plena vigencia de los derechos humanos. Como pauta interpretativa, **brinda una clara orientación para su observancia a través de la**

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021, párrafo 53.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021, párrafo 69.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021, párrafo 119, parte final.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

división de poderes y el funcionamiento propicio de las instituciones democráticas de los Estados parte en el marco del Estado de Derecho.

[...]

127. Este Tribunal reitera que en el sistema interamericano, la Declaración Americana y la Convención no imponen a los Estados un sistema político, ni una modalidad determinada sobre las limitaciones de ejercer los derechos políticos. Sin embargo, las regulaciones que implementen los Estados deben ser compatibles con la Convención Americana, y, por ende, con los principios de la democracia representativa que subyacen en el sistema interamericano, incluyendo los que se desprenden de la Carta Democrática Interamericana.

128. Los Estados americanos asumieron la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de la democracia dentro de sus países. Esta obligación implica que los Estados deben realizar elecciones periódicas auténticas, y **tomar las medidas necesarias para garantizar la separación de poderes**, el Estado de Derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder y evitar que una misma persona se perpetúe en el poder [...]. **De lo contrario, el sistema de gobierno no sería una democracia representativa**” (énfasis agregado).

45. Sobre el tema concreto de la separación y balance de poderes, aspectos esenciales del sistema democrático, la Corte Interamericana ha señalado²⁵:

“80. Finalmente, el artículo tercero de la Carta Democrática Interamericana enuncia entre los elementos constitutivos de una democracia la separación e independencia de los poderes públicos. La separación del poder del Estado en distintas ramas y órganos guarda estrecha relación con el propósito de preservar la libertad de los asociados, bajo el entendido de que **la concentración del poder implica la tiranía y la opresión, así como la división de funciones estatales permite el cumplimiento eficiente de las diversas finalidades encomendadas al Estado.**

81. Se tiene entonces que la separación e independencia de los poderes públicos limita el alcance del poder que ejerce cada órgano estatal y, de esta manera, previene su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad.

82. Ahora bien, la separación e independencia de los poderes públicos **supone la existencia de un sistema de control y de fiscalizaciones, como regulador constante del equilibrio entre los poderes públicos.** Este modelo denominado “de frenos y contrapesos” no presupone que la armonía entre los órganos que cumplen las funciones clásicas del poder público sea una consecuencia espontánea de una adecuada delimitación funcional y de la ausencia de interferencias en el ejercicio de sus competencias. Por el contrario, **el balance de poderes es un resultado que se realiza y reafirma continuamente, mediante el control político de unos órganos en las tareas correspondientes a otros y las relaciones de colaboración entre las distintas ramas del poder público en el ejercicio de sus competencias.**

83. A su vez, todos los anteriores criterios están estrechamente relacionados. En efecto, la separación de poderes, el pluralismo político y la realización de elecciones periódicas son también garantías para el efectivo respeto de los derechos y las libertades fundamentales.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-28/21, de 7 de junio de 2021.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

84. En seguimiento de lo anterior, este Tribunal considera que **los principios de la democracia representativa incluyen**, además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, **las obligaciones de** evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de **garantizar** la alternancia en el poder y **la separación de poderes**.

85. Las medidas que puede tomar el Estado para evitar que una persona se perpetúe en el poder, y garantizar la separación de poderes y la alternancia en el poder son variadas y dependerán del sistema político del país en particular” (énfasis agregado).

46. Dado que el artículo único de la Ley N.º 31355 resulta contrario al principio de separación y balance de poderes, como se explicó en el acápite anterior respecto al artículo 43º de la Constitución, contraviene también el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁶ y los artículos 3º y 4º de la Carta Democrática Interamericana, que establecen una relación entre Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, conforme lo ha desarrollado en sus decisiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5.3. La Ley N° 31355 vulnera el artículo 118º, numeral 3, de la Constitución, que reconoce la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del Gobierno

47. De acuerdo con el artículo 118º, inciso 3, de la Constitución, corresponde al presidente de la República “dirigir la política general del gobierno”. Por su parte, el artículo 119º del texto constitucional reconoce la competencia de los ministros para ejecutar dicha política²⁷.

48. Respecto a la competencia del presidente de la República, el artículo 118º del texto constitucional detalla un amplio conjunto de facultades orientadas a la determinación de las medidas necesarias para gobernar el país. Como señala Blancas Bustamante:

“Según nuestra ley fundamental, el Presidente de la República es, también, el Jefe del Gobierno pues en expresión inequívoca establece como atribución y obligación suya «Dirigir la política general del Gobierno», conforme al Art. 118º inciso 3. Esta atribución principal resulta reforzada con otras enunciadas en el mismo artículo: la de «Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República» (inc. 4), la de «Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados» (inc. 11), la de «Administrar la Hacienda Pública» (inc. 17), «Negociar los empréstitos» (inc.18), «Regular las tarifas arancelarias» (inc. 20) y, finalmente, «Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan» (inc. 24), precepto éste que,

²⁶ El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

²⁷ El artículo 119º de la Constitución señala: “La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera su cargo”.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

en buena cuenta, afirma el llamado, por Bidart Campos, «poder residual» del Presidente, que viene a resultar habilitado para ejercer del modo más amplio todo atributo que sea inherente al gobierno y administración del Estado, aunque no esté taxativamente señalado”²⁸.

49. El texto constitucional ofrece diversas garantías para el adecuado ejercicio de la función presidencial. Una de estas se relaciona con el período de gobierno, que conforme al artículo 112° de la Constitución, es de cinco años. En este sentido, la voluntad de la población, a través de elecciones libres y democráticas, implica no solo elegir a la persona que ocupará el cargo de presidente de la República, sino que dicho cargo sea ejercido por un período de cinco años, por lo que corresponde a todas las entidades del Estado respetar el período de duración del mandato presidencial.

50. Otras garantías para el adecuado desempeño de las competencias que corresponden al presidente de la República se relacionan con su Estatuto, que incluye aquellas normas constitucionales que tienen por objetivo evitar que la máxima autoridad del país no pueda ejercer adecuadamente el cargo. Al respecto corresponde citar el artículo 117° de la Constitución, que dispone que “[e]l Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”.

51. En atención a lo expuesto, las competencias asignadas por la Constitución al Congreso de la República no pueden ser utilizadas para impedir que el presidente de la República dirija la política general del Gobierno durante los cinco años por los cuales ha sido elegido por la población, ni para impedir que los ministros de Estado la ejecuten.

52. En el caso de la cuestión de confianza, se trata de una institución fundamental, en determinados escenarios políticos, para obtener por parte del Congreso de la República las medidas, legislativas o de otro tipo, que sean necesarias a fin de concretar la política general del Gobierno.

53. En el caso de las leyes, el Tribunal Constitucional ha reconocido la facultad del Poder Ejecutivo para plantear cuestiones de confianza relacionadas con su aprobación. En el proceso sobre la disolución constitucional del Congreso de la República, originado como consecuencia de la conducta negativa de este poder del Estado para debatir la modificación del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal, concluyó lo siguiente luego de un amplio análisis sobre la materia²⁹:

²⁸ Blancas Bustamante, Carlos. “El Poder Ejecutivo presidencial”. En *Pensamiento Constitucional*, Año III, N° 3, p. 87.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

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

54. Por ello, dado que el artículo único de la Ley N° 31355 establece límites a la cuestión de confianza, contraviene el artículo 118°, inciso 3, y 119° de la Constitución, afectando la competencia del presidente de la República de “dirigir la política general del gobierno” y de los ministros de ejecutarla.

5.4. La Ley N° 31355 vulnera el artículo 201° de la Constitución y el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que reconocen a éste como el órgano de control y supremo intérprete de la Constitución

5.4.1 El Tribunal Constitucional como órgano de control constitucional y supremo intérprete de la Constitución

55. Uno de los fundamentos de todo Estado Constitucional lo constituye la existencia de mecanismos y órganos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales, los derechos fundamentales y el funcionamiento de los órganos constitucionales. Esto es lo que diferencia a un Estado Constitucional de los estados autoritarios o dictatoriales.

56. El artículo 200°, inciso 1, de la Constitución de 1993 reconoce al Tribunal Constitucional como “el órgano de control de la Constitución”. Por su parte, el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 28301), señala que éste es “el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”. A partir de lo señalado en ambas disposiciones se concluye que la interpretación de las normas constitucionales realizada por el Tribunal Constitucional debe ser observada y seguida por todos los demás órganos constitucionales, lo cual incluye al Congreso de la República. En caso contrario, es decir, si se aprueban normas que van en contra de la interpretación de la Constitución hecha por el Tribunal Constitucional, bajo el argumento de discreparse de las mismas o por considerarlas erradas, se desconoce su calidad de supremo intérprete del texto constitucional y de órgano de control constitucional.

57. En la práctica, el Tribunal Constitucional ha interpretado la Constitución en la perspectiva de optimizar su contenido, en favor de la defensa de los derechos fundamentales de la persona, a la vez que ha controlado las actuaciones inconstitucionales y arbitrarias de los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, y de las instancias que conforman el sistema de administración de justicia y el sistema electoral.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



58. En el caso de la Ley N° 31355, como se expondrá en los siguientes apartados, todo su contenido contraviene la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional respecto a la institución de la cuestión de confianza. Sin embargo, no se trata de un error, pues de forma expresa se ha señalado por parte de quienes promovieron o votaron a favor de la misma, que su objetivo es establecer algo contrario a lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

59. Esto se evidencia, por ejemplo, en el dictamen de insistencia respecto a las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de ley, en donde se señala que la emisión de la norma interpretativa es necesaria porque lo establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre las materias respecto de las cuales se puede plantear una cuestión de confianza, es erróneo e, inclusive, incongruente con lo debatido en el Congreso Constituyente Democrático. En el referido dictamen se señala lo siguiente:

“Pero, además, aunque el Tribunal Constitucional solo se concentró en el diario de los debates del Congreso Constituyente de 1993, en aspectos parciales relativos a la cuestión de confianza, esta comisión revisó los debates completos, y pudo evidenciar que los constituyentes de 1993 fueron bastante claros al señalar que estaba proscrita cualquier intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de reforma constitucional.

Con la finalidad de que quede evidenciada cuál era la intención del constituyente de 1993 cuando aprobó el texto del artículo 206 de la Constitución Política, repetimos lo que ya se dijo y analizó en el dictamen recaído en los proyectos de ley 003, 006, 0019 y 0036/2021-CR”³⁰ (subrayado en el texto original).

60. Por lo tanto, en el dictamen de insistencia se reitera que lo establecido en la Ley sobre la interpretación de los artículos 132° y 133° de la Constitución, difiere de la interpretación del Tribunal Constitucional, pues mediante la norma objeto de impugnación se busca establecer una interpretación distinta y así rescatar “la intención del constituyente de 1993”.

5.4.2 Contenido de la cuestión de confianza

61. La cuestión de confianza es una institución fundamental, en determinados escenarios políticos, para obtener por parte del Congreso de la República las medidas que sean necesarias, legislativas o de otro tipo, para concretar la política general del Gobierno. En su jurisprudencia, explicada de forma extensa en párrafos anteriores, el Tribunal Constitucional ha precisado que las materias que pueden ser planteadas a través de una cuestión de confianza deben ser interpretadas de una manera abierta, sin que ello impida la posibilidad de una labor de control posterior. Por ello, el artículo único de la Ley N° 31355 contraviene la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional sobre los límites a la cuestión de confianza.

³⁰ Dictamen de insistencia respecto a las observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de ley, de fecha 9 de octubre de 2021, página 11 (disponible en el portal institucional del Congreso de la República).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

5.4.3 Procedimiento para la decisión sobre la cuestión de confianza

62. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley señala que “la cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso”. Se trata de dos reglas sobre el procedimiento a seguir por parte del Congreso para adoptar una decisión respecto a la cuestión de confianza que plantee el Poder Ejecutivo.

63. Este extremo de la Ley contraviene la posición asumida por el Tribunal Constitucional respecto a las diferentes formas en que puede manifestarse la decisión del Congreso en torno a una cuestión de confianza. En la sentencia del proceso competencial sobre la disolución del Congreso, el Tribunal fue claro en señalar que la misma podía manifestarse de diversas formas, no solo mediante la votación formal en el Congreso³¹:

“137. De hecho, este amplio abanico de supuestos hace recomendable que este Tribunal no establezca reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza. En efecto, no queda ninguna duda que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales —como el presentado en este caso—, sea posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada”.

5.4.4 Requisito para que la decisión sobre la cuestión de confianza surta efectos

64. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley señala que “el resultado de la votación” sobre la cuestión de confianza es “comunicado expresamente al Poder Ejecutivo mediante oficio, para que surta efecto”. De esta manera, condiciona los efectos de la denegación de confianza a una comunicación expresa al Poder Ejecutivo sobre el sentido de la votación en el Pleno del Congreso.

65. Este extremo de la Ley también contraviene la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional respecto a la decisión del Congreso en torno a la cuestión de confianza, que no solo se manifiesta mediante una votación formal sino también mediante una conducta contraria al contenido del pedido de confianza.

66. De otro lado, la expresión “para que surta efecto” empleada en la Ley solo tiene sentido si se relaciona con la posibilidad que el presidente de la República disuelva constitucionalmente el Congreso de la República, conforme al artículo 134° de la Constitución, en caso éste haya “censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”. Por ello, contraviene la posición asumida por el Tribunal Constitucional sobre

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

el momento en que surte efecto la disolución del Congreso decretada al amparo del artículo 134° de la Constitución, que no está condicionada a una comunicación expresa, mediante oficio, al Poder Ejecutivo.

67. Al respecto, en el caso sobre la disolución constitucional del Congreso llevada cabo el 30 de setiembre de 2019, el Tribunal consideró que la misma surtió efectos con el Mensaje a la Nación del presidente de la República, en donde dio a conocer a la ciudadanía la decisión política de la disolución constitucional por la denegación fáctica de la cuestión de confianza. En este sentido, el supremo intérprete de la Constitución señaló³²:

“220. La segunda denegación de la cuestión de confianza generó que el Presidente de la República, a través del mensaje a la nación del 30 de septiembre de 2019, manifestara que había decidido disolver el Congreso de la República. Al respecto, cabe precisar que cuando el artículo 134 de la Constitución señala que “(e)l Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”, hace referencia a **la facultad del Presidente de la República de realizar un acto presidencial que luego habrá de ser formalizado en un decreto de disolución** que, además y como requisito de validez, deberá contener como un segundo elemento con la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

221. En tal sentido, la disolución del Congreso de la República regulada en el artículo 134 **ocurre, en estricto, mediante un acto, no mediante una norma, aun cuando es un requisito de validez que tal norma exista de forma inmediata posterior**. Así, si bien la disolución fue plasmada en el Decreto Supremo 165-2019-PCM, el extremo referido a la disolución del Congreso de la República refleja un acto presidencial.

[...]

222. Por tanto, **al tratarse de un acto del Presidente de la República**, se encuentra regido por lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución, pues como todo acto presidencial, será nulo si carece de refrendo ministerial. En el presente caso, este Tribunal advierte que **el acto de disolución se llevó a cabo cuando el Presidente de la República dio su mensaje a la nación**, no cuando fue publicado el decreto de disolución en el Diario Oficial El Peruano. No obstante, cabe notar que en ese momento no existía Consejo de Ministros, pues, conforme ya señaló este Tribunal, **el Poder Ejecutivo había interpretado válidamente que se le había denegado la confianza fácticamente**.

223. Al respecto, este Tribunal debe hacer dos precisiones importantes. En primer lugar, el refrendo ministerial a que hace referencia el artículo 120 de la Constitución debe realizarse por escrito, de forma que exista constancia indubitable del mismo; de la misma forma y por motivos de publicidad y certeza, es que se exige su emisión y publicación como decreto. De esta manera, **si bien el acto presidencial de disolución se realizó en el momento del mensaje**, el requisito del refrendo por escrito debía ser necesariamente posterior, es decir, debía realizarse recién con la emisión del decreto de disolución. En ese sentido, el refrendo perfecciona el acto de forma inmediata posterior, al haberse realizado el mismo día” (énfasis agregado).

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

5.4.5 Limitación de la competencia del Tribunal Constitucional para realizar su labor de control e interpretación constitucional

68. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley señala que “[s]olo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión” sobre la cuestión de confianza planteada por el Poder Ejecutivo conforme a los artículos 132° y 133° de la Constitución.

69. Al respecto, lo primero que debe advertirse es una manifiesta contradicción en el texto de la misma norma, pues al inicio señala que la cuestión de confianza puede ser “aprobada o rehusada” mediante una votación, lo que da a entender que la decisión del Congreso solo puede ser a favor o en contra de lo planteado por el Poder Ejecutivo, sin dar lugar a otra alternativa. Siendo ello así, no se entiende qué podría ser objeto de interpretación exclusiva por parte del Congreso.

70. Por esta razón, se evidencia que la intención de la Ley es evitar que otro órgano constitucional pueda llevar a cabo una labor de interpretación de aquellas conductas del Congreso de la República, no expresadas en una votación formal, que constituyen una denegación de la cuestión de confianza.

71. En este sentido, la Ley limita la posibilidad que el Tribunal Constitucional, en el marco de un proceso constitucional, pueda analizar y evaluar la conducta del Congreso de la República en torno a las cuestiones de confianza planteadas por el Poder Ejecutivo y que puedan ser entendidas como denegadas.

72. En la práctica, el Tribunal ha tenido oportunidad de realizar este tipo de control. En el proceso competencial sobre la disolución del Congreso de la República, analizó la conducta llevada a cabo por este poder del Estado luego de presentada la cuestión de confianza relacionada con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, a fin de determinar si podía entenderse como denegado el pedido de confianza. En este caso, el Tribunal consideró que el pedido fue denegado y, en base a este argumento, desestimó la demanda interpuesta contra el Poder Ejecutivo. Al respecto señaló³³:

“218. Por lo expuesto, el Tribunal nota que, pese a la votación formalmente favorable al pedido de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió con uno de los extremos solicitados. No se trató, ciertamente, de un accionar expreso materializado en un acto de votación en la sesión del Pleno del Congreso, pero sí de una forma manifiesta de no aceptar lo solicitado. De hecho, en la sesión del 30 de septiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros precisó que se entendería denegada la confianza si es que se continuaba con la selección pese a los reiterados pedidos de suspender dicho

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

acto. El Congreso de la República, en consecuencia, actuó con claro conocimiento de los términos de la solicitud planteada. De esta forma, este Tribunal concluye que el Poder Ejecutivo no ha obrado de una forma contraria a la Constitución en el presente caso”.

73. En atención a lo expuesto, al establecer la Ley que solo el Congreso puede interpretar los alcances de su decisión sobre la cuestión de confianza, vulnera las competencias del Tribunal Constitucional en materia de control e interpretación constitucional.

5.4.6 Limitación al Poder Ejecutivo para interpretar el sentido de la decisión en torno a la cuestión de confianza

74. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley, al señalar que “[s]olo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión” sobre la cuestión de confianza planteada conforme a los artículos 132° y 133° de la Constitución, a la vez de resultar contraria a las competencias del Tribunal Constitucional como órgano de control y supremo intérprete de la Constitución, tema desarrollado en el acápite anterior, también impide que el Poder Ejecutivo pueda realizar una valoración política o “interpretar” (en palabras de la Ley) la decisión asumida por el Congreso respecto a una cuestión de confianza, facultad que ha sido reconocida como constitucional por parte del Tribunal Constitucional, en el marco del proceso competencial sobre la disolución del Congreso de la República. En este caso, el Poder Ejecutivo consideró denegada la cuestión de confianza planteada el 30 de setiembre de 2019 respecto al marco normativo y el procedimiento seguido para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, por cuanto el Congreso, a pesar del planteamiento realizado, continuó con la elección.

75. Sobre la evaluación realizada por el Poder Ejecutivo, corresponde indicar que el Tribunal Constitucional no consideró inconstitucional que la misma pueda llevarse a cabo. Lo que hizo fue analizar si resultó constitucional considerar denegada la cuestión de confianza. En este sentido, al precisar los alcances de la controversia sometida a su conocimiento, indicó lo siguiente³⁴:

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

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



76. En la misma línea, ante el cuestionamiento de la parte demandante sobre la posibilidad que el Poder Ejecutivo interprete el sentido de la decisión del Congreso, que es lo mismo que establece la Ley N° 31355, el Tribunal desestimó este alegato bajo los siguientes argumentos:

“211. Sobre este punto, la parte demandante ha argumentado que procedió a votar a favor de la cuestión de confianza en los términos en los que fue planteada por el Presidente del Consejo de Ministros. De este modo, **según ha indicado en su escrito de demanda, no se puede brindar al Presidente de la República la potestad de determinar cuándo, pese al voto favorable en la sesión del Pleno del Congreso, se ha entendido aceptada o denegada la confianza.** Al respecto, este Tribunal advierte que, si bien es cierto que, en la mayor cantidad de escenarios, la verificación del otorgamiento o denegación de la cuestión de confianza se puede advertir con el acto de la votación en el Congreso de la República, también es importante considerar que **existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada.**

212. De este modo, aunque ya hemos precisado que la regla general para determinar el otorgamiento de confianza en estos casos es el acto de votación, ello no impide que, en algunos supuestos particulares, sea posible que se presente algún supuesto que justifique el apartamiento de ella [...]” (énfasis agregado).

77. Pero esta facultad del Poder Ejecutivo, plenamente compatible con la Constitución, también tiene límites, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, que en caso de excederse puede dar lugar a un control constitucional³⁵:

“141. Es importante para este Tribunal dejar en claro que ello no supone el otorgamiento de un cheque en blanco a favor del Presidente de la República. En realidad, en el caso que se pretenda, de manera reiterada, interpretar que las cuestiones de confianza que han sido votadas a favor del Presidente del Consejo de Ministros se asuman como denegadas —con el propósito de poder disolver el Congreso de la República— ello solo generará un serio desgaste para el mismo gobierno, así como el eventual cuestionamiento del respeto al equilibrio de poderes. Es bastante improbable que un gobierno que demuestre, de manera recurrente, que le es sumamente dificultoso adoptar medidas de coordinación con el Congreso de la República pueda gozar de un importante nivel de lealtad popular.

142. En todo caso, es también bastante claro que, frente al uso de esta clase de excepciones por parte del Poder Ejecutivo, este Tribunal tendrá competencia para determinar si su proceder fue o no acorde con la Constitución. Que el supremo intérprete constitucional pueda, también, intervenir en este proceso es un límite importante, ya que podrá determinar, en los supuestos que así lo ameriten, la incompatibilidad del accionar del Poder Ejecutivo con la Constitución, con todas las consecuencias políticas y jurídicas que ello conlleva”.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6-2019-CC/TC (Caso sobre la disolución del Congreso de la República).



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

POR LO EXPUESTO:

Solicito admitir la demanda de inconstitucionalidad, continuar el proceso conforme a las disposiciones del Nuevo Código Procesal Constitucional y declararla fundada en todos sus extremos.

PRIMER OTROSÍ: ANEXOS

Adjunto a la demanda los siguientes anexos:

- 1-A Copia simple del Documento Nacional de Identidad de Luis Alberto Huerta Guerrero.
- 1-B Copia simple de la Resolución Suprema N° 24-2017-JUS, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de febrero de 2017, mediante la cual se designa a Luis Alberto Huerta Guerrero como Procurador Público Especializado en Materia Constitucional.
- 1-C Papeleta Electrónica de colegiatura y habilitación de Luis Alberto Huerta Guerrero (Registro CAL N.° 41824).
- 1-D Copia simple de la Ley N° 31355, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 21 de octubre de 2021.
- 1-E Constancia expedida por el secretario del Consejo de Ministros que certifica la aprobación -en su sesión del 21 de octubre de 2021- de la autorización para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31355.
- 1-F Oficio N° 2496-2021-DP/SCM, de fecha 21 de octubre de 2021, por medio del cual el Secretario del Consejo de Ministros (e) remite al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la constancia que certifica la aprobación de la autorización para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31355.
- 1-G Copia de la Resolución Ministerial N° 196-2021-JUS, de fecha 21 de octubre de 2021, expedida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante la cual se delega representación procesal a la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.
- 1-H Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de ley, puesta en conocimiento del Congreso de la República a través del Oficio N° 594-2021-PR, de fecha 6 de octubre de 2021.
- 1-I Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que fortalece la gobernabilidad y la confianza entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, presentado por el Poder Ejecutivo mediante Oficio N° 603-2021-PR, de fecha 19 de octubre de 2021.

SEGUNDO OTROSÍ: DELEGACIÓN DE REPRESENTACIÓN

Delego representación en Jorge Luis Palacios Palacios (Registro CAL N.° 65928), Aldo Zela Villegas (Registro CAL N.° 40433) y Lizbeth Yvonne Esteba Gutiérrez (Registro CAA N° 8689), para que en virtud del Decreto Legislativo N.° 1326 representen a esta Procuraduría en el presente proceso.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Procuraduría
General del Estado

Procuraduría Pública
Especializada en Materia
Constitucional



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

TERCER OTROSÍ: AUTORIZACIÓN

Autorizo a Javier Efraín Regalado Mejía (DNI N.º 43273789), Carmen Johana Limaylla Cárdenas (DNI N.º 47462091) y Fiana Lucía Gamboa Huamán (DNI N.º. 46661943) para efectos de recabar y tramitar copias certificadas, oficios, exhortos, partes y otros en el presente proceso.

Lima, 22 de octubre de 2021

LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO

Procurador Público Especializado en Materia Constitucional
Registro CAL N° 41824

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”

