



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 01 de diciembre de 2022

VISTA

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

ATENDIENDO A QUE

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

§2. Planteamiento y rechazo de la cuestión de confianza

11. Con fecha 17 de noviembre de 2022 se presentó el proyecto de ley 3570/2022-PE, que propone derogar la Ley 31399, Ley que fortalece el proceso de aprobación de leyes de reforma constitucional regulado en los artículos 40 y 44 de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

14. En dicho acuerdo se dispuso:

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

16. El artículo 132 de la Constitución establece que:

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

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

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

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

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

§4. Análisis de la medida cautelar solicitada en autos

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

4.1. La apariencia de derecho

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

4.2. El peligro en la demora

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

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

² Ídem, tercer párrafo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

4.3. Adecuación

32. Para el Congreso de la República, la medida solicitada resulta razonable, proporcional y correlacionada con el fin de no poner en riesgo innecesariamente las competencias del Congreso de la República: i) para aprobar, interpretar, modificar y derogar leyes orgánicas; ii) en el procedimiento de reforma constitucional; y iii) para decidir sobre las cuestiones de confianza que el Poder Ejecutivo proponga e interpretar el sentido de su decisión.

33. Por otra parte, la medida cautelar es congruente con la pretensión principal de la demanda competencial, por cuanto se solicita la suspensión de los efectos jurídicos del acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 24 de noviembre de 2022, que está anexo a la carta de renuncia del presidente del Consejo de Ministros de ese mismo día, documento que expresa que la renuncia se formaliza conforme a lo acordado en la sesión del Consejo de Ministros.

34. En dicha acta del Consejo de Ministros se expresa que:

(...) el rechazo, rehusamiento, o negación de la cuestión de confianza, se configura con cualquiera de estos mecanismos: la inadmisibilidad, el rechazo de plano, la improcedencia o negación de la cuestión de confianza, para evitar el abuso del derecho o el fraude a la Constitución.

35. El Colegiado aprecia que el contenido del Acta no se refiere a un acto del pasado, como el rechazo de plano de la cuestión de confianza por la Mesa Directiva del Congreso de la República o la aceptación de la renuncia del presidente del Consejo de Ministros, sino a una manifestación de voluntad expresa y formal del Consejo de Ministros, con efectos de tracto sucesivo, que no se ha realizado en su integridad pero que puede ser calificada de continuada, desde que está referida a una decisión política a la que se han introducido criterios jurídico-constitucionales que pueden incidir en la eventual utilización de una nueva cuestión de confianza para habilitar al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

RESUELVE

1. **CONCEDER** la medida cautelar solicitada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

Publíquese y notifíquese.

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

S.

GUTIÉRREZ TICSE